

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de Stichting Werkgroep Weurt+ en anderen tegen de bij besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 28 februari 2019 krachtens de Wet Natuurbescherming verleende ontheffing ten behoeve van de realisatie van windpark De Groene Delta niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], de Stichting Werkgroep Weurt+ en anderen en [appellant sub 4] en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 20 februari 2019 tot verlening van een omgevingsvergunning voor de realisatie van windpark De Groene Delta ongegrond;
- III. draagt in het kader van het beroep van [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C] het college van gedeputeerde staten van Gelderland op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:
  - met inachtneming van hetgeen is overwogen onder rechtsoverweging 10.4 aan provinciale staten een verklaring van geen bedenkingen te vragen, en
  - de Afdeling en [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C] de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

**BIJLAGE**

[...]

**Noot**

De eerste reden voor deze korte noot is dat, anders dan de rechter in Curaçao deed met betrekking tot de WHO-normen voor luchtkwaliteit (zie elders in dit nummer), de Afdeling weinig woorden vuilmaakt aan de (overschrijding van) de redelijk recente WHO-normen voor geluid. Mogelijk heeft hierbij een rol gespeeld dat de aanbeveling van de WHO voor wat betreft windmolens “voorwaardelijk” is, in tegenstelling tot de “sterke” aanbevelingen bij wegverkeer, railverkeer en luchtvaart. De vraag is wat de regelgever gaat doen met de “nieuwe” WHO-geluidnormen. Door het Rijk is aangekondigd dat deze onderzocht zullen gaan worden en dat in het licht hiervan mogelijk de normstelling op grond van de Omgevingswet zal worden aangepast.

De tweede reden voor de noot is dat een eerdere uitspraak bevestigd wordt inhoudende dat voor wat betreft het belanghebbendebegrip bij een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming de ruimtelijke uitstraling van het project dat mede door de ontheffing mogelijk wordt gemaakt niet van belang is. Bepalend is of de handeling waarvoor de Wnb-ontheffing is verleend (*in casu* het doden van vogels) ruimtelijke uitstraling heeft op de woon- en leefomgeving van de appellanten (en dat leverde in bovenstaande

casus geen belanghebbendheid op). Op zichzelf vind ik dit een logische lijn.

*What puzzles me* is dat in het “gebiedsbeschermingsrecht” nog steeds een andere koers gevaren wordt. Ook daar is het immers heel goed mogelijk om de toestemming voor een project juridisch zo te construeren dat er niet zozeer toestemming wordt gegeven voor (bijvoorbeeld) de bouw van een boerderij, maar voor (in hetzelfde voorbeeld) het deponeren van een x aantal mol ammoniak op het betreffende natuurgebied. Net als in het soortenbeschermingsrecht zou voor de belanghebbendheid toch ook (en omwille van de consistentie, beter) bij die toestemming kunnen worden aangesloten? Een uitspraak waarin een lagere rechter deze lijn volgt is er al: Rb. Noord-Nederland, 24 mei 2019, LEE 18-02657 en 19/605 (ECLI:NL:RBNNE:2019:2381).

Bart Arentz

**M en R 2020/10**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
24 december 2019, nr. 201710175/1/R1 en 201801523/1/R1  
(Scholten-Hinloopen, Kramer, Uylenburg)  
m.nt. M.M. Kaajan

(art. 2.7, art. 2.8 Wet natuurbescherming)

ECLI:NL:RVS:2019:4360

**Aanleg rieteilanden en rietkraag is een beschermingsmaatregel waarmee in de passende beoordeling rekening mag worden gehouden.**

*De Afdeling overweegt dat met de rieteilanden en rietkraag uitsluitend wordt beoogd om een visuele barrière te vormen tussen de vaargeul en de rietoever ten noorden van de vaargeul teneinde visuele verstoring van de roerdomp te voorkomen. Het doel van deze beschermingsmaatregel is dus niet om nieuw broed- en leefgebied voor de roerdomp te realiseren. De effectieve werking van een beschermingsmaatregel met een dergelijk doel zal immers pas met zekerheid kunnen worden vastgesteld als de maatregel feitelijk is gerealiseerd en daadwerkelijk geschikt broed- en leefgebied voor de soort is ontstaan (vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019). Voor een effectieve werking van een louter visuele barrière is evenwel niet meer vereist dan een barrière van voldoende hoogte en dichtheid. Dit betekent in dit geval dat het riet om als afscherpende maatregel te kunnen dienen aan de kwaliteitseis moet voldoen van het bereiken van een hoogte van 2 m en voldoende dichtheid. Het maakt in zoverre niet uit of de visuele afscherming wordt bereikt door een natuurlijke afscherming of een door een technische, kunstmatige constructie, bijvoorbeeld een zichtscherm van hout (vergelijk genoemde uitspraak van de Afdeling). Verweerders hebben gekozen voor een natuurlijke afscherming op basis van de*

ervaringen elders opgedaan. Verweerders hebben uiteengezet dat transplantatie van rietplagen, mits dit technisch deugdelijk wordt uitgevoerd, een beproefde methode is om nieuw riet te realiseren. De in dit verband opgedane ervaringen, onder meer in de Veluwerandmeren in de nabijheid van het projectgebied en dus onder vergelijkbare ecologische omstandigheden, hebben uitgewezen dat het getransplanteerde riet binnen één of een aantal groeiseizoenen een hoogte van minimaal 2 m verkrijgt. In de passende beoordeling staat dat goed ontwikkeld waterriet ongeveer 3 m hoog kan worden. Dat een effectieve rietafscherming van voldoende hoogte en dichtheid kan worden gerealiseerd, waarmee een volledige visuele afscherming van de rietoever kan worden bereikt, wordt bevestigd in het deskundigenverslag. In voorschrift 6 van de vergunning is bepaald, zoals onder 20 is weergegeven, dat het gebruik van de doorgaande vaarweg Reevediep alleen is toegestaan binnen de betonde vaargeul en bij een riehtoogte van minimaal 2 m op de drie rieteilanden en de rietkraag.

De Afdeling ziet, gelet op het vorenstaande, in het betoog van de Stichting en de Vereniging geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat het verwachte voordeel van de beschermingsmaatregel vaststond ten tijde van de passende beoordeling.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Werkgroep Zwartendijk, gevestigd te Kampen,
2. Natuurvereniging IJsseldelta, gevestigd te Kampen, appellanten, en
  1. de minister van Infrastructuur en Milieu,
  2. de raad van de gemeente Kampen,
  3. het college van gedeputeerde staten van Overijssel, verweerders.

## Procesverloop

Bij besluit van 15 september 2017, kenmerk RWS-2017/36761, heeft de minister het projectplan "Projectplan IJsseldelta-Zuid voor de maatregel doorgaande vaarverbinding Reevediep (hierna: projectplan)" vastgesteld.

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

Bij besluit van 11 september 2017, kenmerk: 2017/0337155, heeft het college vergunning verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) voor het realiseren en gebruik van de doorgaande vaarverbinding van het Reevediep, binnen een afstand van 150 m van de rietlanden bij het aansluitpunt met het Drontermeer.

Bij besluit van 2 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "IJsseldelta-Zuid, 1e herziening Reevediep" vastgesteld.

Tegen het projectplan, de vergunning en het bestemmingsplan hebben de Stichting en de Vereniging beroep ingesteld. Deze beroepen zijn bij de Afdeling geregistreerd onder zaak nr. 201710175/1/R1.

Bij besluit van 25 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Reeve" vastgesteld. Tegen dit besluit hebben

de Stichting en de Vereniging beroep ingesteld. Deze beroepen zijn bij de Afdeling geregistreerd onder zaak nr. 201802133/1/R1.

Bij besluit van 5 februari 2018, kenmerk: 2018/0019681, heeft het college de vergunning gewijzigd. Tegen dit besluit hebben de Stichting en de Vereniging beroep ingesteld. Deze beroepen zijn bij de Afdeling geregistreerd onder zaak nr. 201801523/1/R1.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. De Stichting, de Vereniging en verweerders hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Stichting, de Vereniging en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd met zaak nr. 201802133/1/R1 ter zitting behandeld op 7 november 2018, waar de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], de Vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], en verweerders, vertegenwoordigd door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Stichting, de Vereniging en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd met zaak nr. 201802133/1/R1 opnieuw ter zitting behandeld op 16 oktober 2019, waar de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde E], de Vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], de minister, vertegenwoordigd door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, het college, vertegenwoordigd door ing. A.J. van Leeuwen, drs. R.M.G. van der Hut en mr. Reinders voornoemd, en de raad, vertegenwoordigd door mr. Reinders voornoemd, zijn verschenen. Na de zitting is de zaak nr. 201802133/1/R1 weer afgesplitst.

## Overwegingen

### Projectplan Inrichting IJsseldelta-Zuid uit 2013

1. Bij besluit van 12 december 2013 heeft de minister het projectplan "Projectplan Waterwet Inrichting IJsseldelta-Zuid (Reevediep)" vastgesteld. Ter uitvoering van het projectplan zijn door de betrokken bevoegde gezagen de benodigde uitvoeringsbesluiten genomen. Het projectplan uit 2013 en de uitvoeringsbesluiten strekten tot uitvoering van de Planologische Kernbeslissing "Ruimte voor de Rivier". Het voornaamste onderdeel van deze besluiten betrof de aanleg en inrichting van een hoogwatergeul - het Reevediep ook wel aangeduid als bypass - ten zuiden van Kampen. Deze hoogwatergeul verbindt de IJssel via het Vossemeer en het Drontermeer met het IJsselmeer. Bij hoogwater op de IJssel wordt via de hoogwatergeul water afgevoerd naar het IJsselmeer, hetgeen leidt tot een verlaging van de waterstand van de IJssel. Binnen de hoogwatergeul was voorzien in een vaarweg of -geul, teneinde een (rechtstreekse) vaarroute

voor recreatievaartuigen tot stand te brengen tussen de IJssel en het Drontermeer. Een van de uitvoeringsbesluiten, het door de raad bij besluit van 12 december 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Dorp Reeve", voorzag daarnaast in de realisatie van een nieuwe woonwijk met 1.300 woningen en maximaal 1.100 ligplaatsen voor (recreatie)vaartuigen, het zogeheten dorp Reeve, ten zuiden van Kampen.

2. Tegen het in 2013 vastgestelde projectplan en de uitvoeringsbesluiten zijn beroepen ingesteld, onder meer door de Stichting en de Vereniging, vanwege de gevolgen van deze besluiten voor de natuur- en landschapswaarden van het gebied. Betoogd werd onder meer dat de besluiten leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren, vanwege nadelige gevolgen voor twee (moeras)vogelsoorten, te weten de roerdomp en de grote karekiet. Daarnaast hebben de Stichting en de Vereniging betoogd dat niet is aangetoond dat een actuele regionale behoefte bestaat aan de 1.300 woningen en de bijbehorende ligplaatsen in het dorp Reeve.

#### *Tussenuitspraak van 11 februari 2015*

3. De Afdeling heeft in 32.4 van haar tussenuitspraak van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345, overwogen dat uit de passende beoordeling die is verricht voor het projectplan en de uitvoeringsbesluiten volgt dat de realisatie van de hoogwatergeul en de aanleg van de Reevedam, zonder het treffen van de beoogde mitigerende maatregel in de vorm van nieuw rietmoeras, leiden tot 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. Het nieuw te realiseren rietmoeras ten noorden van de Hanzelijn kan, in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 2014 in zaak nr. C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (Briels), niet worden aangemerkt als een mitigerende maatregel, aldus de Afdeling in haar tussenuitspraak van 11 februari 2015.

4. In 12.7 van de tussenuitspraak van 11 februari 2015 heeft de Afdeling geoordeeld dat de raad de actuele regionale behoefte aan de 1.300 woningen in het dorp Reeve niet inzichtelijk heeft gemaakt en dat het bestemmingsplan "IJsseldelta-Zuid" in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening. In 12.8 heeft de Afdeling overwogen dat, gelet op de samenhang tussen de woningen in het dorp Reeve en de jachthaven direct ten westen van het dorp, de behoefte aan de jachthaven en de bijbehorende ligplaatsen voor (plezier)vaartuigen evenmin inzichtelijk is gemaakt.

5. Wat betreft het plandeel voor de hoogwatergeul heeft de Afdeling in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil destijds aanleiding gezien de toenmalige verweerders op de voet van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op te dragen het gebrek in de onderscheiden besluiten te herstellen. De Afdeling heeft daartoe overwogen dat de 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 Natuurbeschermingswet 1998 (de zogeheten "ADC-toets"). Indien voornoemde bevoegde

gezagen van mening zijn dat aan de wettelijke criteria van artikel 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) kan worden voldaan, dienen zij derhalve alsnog de ADC-toets te verrichten en de uitkomst hiervan ten grondslag te leggen aan de onderscheiden uitvoeringsbesluiten. Indien zij van mening zijn dat niet kan worden voldaan aan de wettelijke criteria dienen de bevoegde gezagen deze besluiten te wijzigen, aldus de tussenuitspraak van 11 februari 2015.

6. Met betrekking tot het dorp Reeve en de bijbehorende jachthaven, zoals voorzien in het bestemmingsplan "IJsseldelta-Zuid" van 12 december 2013, heeft de Afdeling in 58.4 van de tussenuitspraak overwogen dat zij geen aanleiding ziet de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de raad heeft toegelicht dat in de periode tot 2016 nader onderzoek verricht zal worden naar de woningmarkt om te bezien of het beoogde woningbouwprogramma nog steeds aansluit op de woningmarkt en dat voorafgaand aan een eventueel nieuw bestemmingsplan voor het dorp Reeve nadere bestuurlijke beslissingen genomen dienen te worden. De Afdeling heeft het besluit van de raad van 12 december 2013 vernietigd, wat betreft de planregeling voor het dorp Reeve en de bijbehorende jachthaven. Deze vernietiging had dus tot gevolg dat het dorp Reeve en de bijbehorende jachthaven niet konden worden gerealiseerd.

#### *Uitspraak van 25 november 2015*

7. Ter uitvoering van de in de tussenuitspraak gegeven opdracht hebben de toenmalige verweerders alsnog de ADC-toets verricht en deze ten grondslag gelegd aan de besluiten voor de realisatie van de hoogwatergeul. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3623, geoordeeld dat gelet op de verrichte ADC-toets, de realisatie van de hoogwatergeul doorgang kan vinden, met uitzondering van het gedeelte van de vaarweg dat gelegen is binnen een afstand van 150 m tot de rietoever ten noorden van de locatie waar de vaarweg aansluit op het Drontermeer. Het gebruik van dit deel van de vaargeul leidt tot verstoring van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet.

De uitspraak van 25 november 2015 had tot gevolg dat de aansluiting van de vaarweg op het Drontermeer niet kon worden gerealiseerd, zodat de beoogde doorgaande vaarverbinding tussen de IJssel en het Drontermeer niet tot stand kon worden gebracht.

#### ***Het projectplan doorgaande vaarverbinding Reevediep***

8. Het thans voorliggende projectplan en de twee uitvoeringsbesluiten voorzien in het laatste deel van de vaarweg, ter hoogte van de aansluiting op het Drontermeer, zodat de beoogde doorgaande vaarroute tussen de IJssel en de Veluwerandmeren alsnog tot stand wordt gebracht. Teneinde verstoring van de roerdomp te voorkomen is in het kader van het projectplan voorzien in een beschermingsmaatregel als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitat-

richtlijn (richtlijn 92/43/EEG), in de vorm van de aanleg van afscherpende rieteilanden en een nieuwe rietkraag tussen de bestaande rietoever en de vaargeul. De beoogde beschermingsmaatregel zal elders in de uitspraak aan de orde komen.

9. De vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, is verleend op grond van het derde lid van dat artikel vanwege in het bijzonder het mogelijk significant versturende effect op de roerdomp en de grote karekiet in het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren, als gevolg van het gebruik van de vaargeul voor de recreatievaart.

10. In het bestemmingsplan zijn de beoogde fysieke ingrepen - het laatste deel van de vaargeul, de rieteilanden en de nieuwe rietkraag - planologisch vastgelegd. Daartoe is aan de gronden ter plaatse van de beoogde vaarweg de bestemming "Water" toegekend, met de aanduiding "vaarweg". De gronden met de bestemming "Water" ten noorden van de vaargeul hebben tevens de aanduiding "recreatie uitgesloten". De voorziene rieteilanden en nieuwe rietkraag ten noorden van de vaargeul zijn bestemd voor "Natuur".

#### **Gecoördineerde voorbereiding**

11. Het projectplan en de uitvoeringsbesluiten zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van de artikelen 3.30, eerste lid, onder b, en 3.33, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De besluiten zijn vervolgens gelijktijdig bekendgemaakt.

#### **Het bestemmingsplan voor het dorp Reeve**

12. Op 25 januari 2018 heeft de raad, afzonderlijk van de besluitvorming over het projectplan en de uitvoeringsbesluiten voor de doorgaande vaarverbinding, een bestemmingsplan vastgesteld voor het dorp Reeve. Dit bestemmingsplan voorziet in een minder omvangrijke ontwikkeling dan was voorzien in het bestemmingsplan "Ijs-seldelta-Zuid" van 12 december 2013. Het bestemmingsplan voor het dorp Reeve voorziet thans in 600 woningen. Het bestemmingsplan "Reeve" voorziet verder in een externe jachthaven met 70 ligplaatsen voor recreatievaartuigen, in het zuidwestelijke deel van het plangebied. De jachthaven is aangesloten op de vaarweg in het Reevediep. De Afdeling heeft bij uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2019:4359, de beroepen van de Stichting en de Vereniging tegen het bestemmingsplan "Reeve" ongegrond verklaard.

#### **De beroepen tegen het projectplan en de uitvoeringsbesluiten**

13. De Vereniging en de Stichting hebben beroep ingesteld tegen het projectplan en de uitvoeringsbesluiten, omdat volgens hen het recreatieve gebruik van de vaarweg leidt tot verstoring van de roerdomp en de grote karekiet en als gevolg daarvan tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren. Daarnaast leidt de vaarverbinding volgens appellanten tot een toename van stikstofdepositie op gevoelige habitattypen in de (wijde) omgeving van de vaargeul.

#### **Formele aspecten**

##### *Belanghebbendheid Stichting*

[...]

##### *Crisis- en herstelwet*

[...]

##### *De beroepen inhoudelijk*

##### *Verdrag inzake biodiversiteit*

[...]

##### **Verstoring roerdomp en grote karekiet in de Veluwerandmeren**

17. De Stichting en de Vereniging betogen dat het projectplan en de uitvoeringsbesluiten in strijd zijn met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb. De besluiten leiden volgens hen tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren vanwege de gevolgen van de doorgaande vaarroute voor recreatievaartuigen voor de roerdomp en de grote karekiet. Ten noorden van de voorziene vaarverbinding met het Drontermeer is een rietoever gesitueerd die kan dienen als foerageer- en broedgebied van deze vogelsoorten. De voorbijvarende motor- en zeiljachten leiden volgens hen tot verstoring van de vogels. Het gaat in dit verband om visuele verstoring en om verstoring door geluid van gemotoriseerde vaartuigen en door verlichting. Het rapport "Gebruik doorgaande vaarverbinding Reevediep, natuurtoets inclusief passende beoordeling" van het bureau Tauw van 14 december 2016 (hierna: passende beoordeling), dat ten grondslag is gelegd aan de bestreden besluiten, berust volgens de Stichting en de Vereniging op onjuiste uitgangspunten. In de passende beoordeling wordt uitgegaan van een verstoringsafstand van de roerdomp van (maximaal) 200 m. Deze afstand is volgens appellanten niet juist. De afstand berust namelijk op onderzoek dat niet representatief is voor de situatie bij de aansluiting van de vaargeul op het Drontermeer. Volgens de Stichting en de Vereniging dient te worden uitgegaan van een grotere verstoringsafstand van (minimaal) 400 m. In de passende beoordeling wordt ten onrechte geconcludeerd dat verlichting en geluid van de recreatievaartuigen geen relevante verstoringsbronnen zijn. Wat betreft de visuele verstoring voeren de Stichting en de Vereniging aan dat de effectiviteit van de beoogde beschermingsmaatregel in de vorm van drie afscherpende rieteilanden en een nieuwe rietkraag niet is aangetoond. Ten tijde dat de passende beoordeling is verricht en de bestreden besluiten zijn genomen, waren de rieteilanden en -kraag feitelijk nog niet gerealiseerd. Weliswaar is dat inmiddels wel het geval, maar de kwaliteit van het riet is nog steeds niet zodanig dat sprake is van volledige afscherming van de rietoever, aldus de Stichting en de Vereniging.

17.1. Verweerders stellen dat uit de passende beoordeling volgt dat alleen voor de roerdomp niet is uitgesloten dat

het recreatieve gebruik van de vaargeul tot een significant verstoringseffect voor deze soort leidt als gevolg van visuele verstoring bij de rietoever ten noorden van de vaargeul. Geluid en verlichting van pleziervaartuigen leidt volgens verweerders niet tot verstoring. Teneinde visuele verstoring van de roerdomp te voorkomen, wordt tussen de vaargeul en de bestaande rietoever - die in potentie kan dienen als foerageer- en broedgebied - voorzien in afschermdende rieteilanden en een nieuwe rietkraag. Uit de passende beoordeling volgt dat bij een riethoogte van minimaal 2 m de beschermingsmaatregel tot gevolg heeft dat het zicht vanaf de rietoever op de vaargeul geheel wordt weggenomen, zodat de vogels niet verstoord zullen worden door de voorbijvarende recreatievaartuigen. Om deze reden is het volgens verweerders ook niet van belang hoeveel boten gebruik zullen maken van de vaargeul. De effectiviteit van de maatregel in de vorm van afschermdende rieteilanden en -kraag staat volgens verweerders vast, gelet in het bijzonder op de daarmee opgedane ervaringen elders in vergelijkbare situaties. In de vergunning is vastgelegd dat het gebruik van de doorgaande verbinding pas is toegelaten als - en zolang - het afschermdende riet de benodigde kwaliteit bezit, aldus verweerders.

17.2. Het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren is bij besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, gewijzigd bij besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 3 mei 2017, aangewezen als - kortheidshalve - Vogel- en Habitatrictlijngebied. De instandhoudingsdoelstellingen van het gebied hebben onder meer betrekking op de broedvogelsoorten roerdomp (A021) en grote karekiet (A298).

17.3. Blijkens het aanwijzingsbesluit voor de Veluwerandmeren geldt voor de roerdomp als doelstelling uitbreiding van de omvang en/of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 5 paren (territoria). De landelijke staat van instandhouding van de roerdomp is wat betreft de aspecten populatie en leefgebied als "zeer ongunstig" beoordeeld. Als doelstelling voor de grote karekiet geldt uitbreiding van de omvang en/of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 40 paren. Ook voor deze soort geldt dat de landelijke staat van instandhouding "zeer ongunstig" is.

#### **Relativiteitsvereiste**

[...]

#### **De passende beoordeling**

19. In de passende beoordeling staat dat in het (Natura 2000-)gebied De Wieden en Weerribben onderzoek is verricht naar verstoringseffecten van moerasvogels door waterrecreatie. Uit een statistische analyse met gegevens van de vaarintensiteit, het aanwezige areaal riet en de verspreiding van moerasbroedvogels blijkt dat de vaarintensiteit een significante voorspeller is voor de aanwezigheid van moerasbroedvogels, naast de aanwezigheid van geschikt habitat en de kwetsbaarheid van de soorten. Rietzangvogels, zoals de grote karekiet, blijken minder verstoringseffecten dan

reigerachtigen en roofvogels, zoals de roerdomp. Verstoring van vogels kan in beginsel plaatsvinden door geluid, licht en visuele verstoring door menselijke aanwezigheid. Geluid en licht zijn bekende verstoringfactoren, die bijvoorbeeld langs autowegen een rol kunnen spelen. Ook bij soorten als grote karekiet en roerdomp is verstoring door geluid en licht mogelijk. In tegenstelling tot drukke autowegen is in de vaargeul van het Reevediep echter sprake van relatief lage geluidsniveaus, omdat de boten slechts met beperkte snelheid mogen varen. Bovendien wordt het verkeersgeluid bij wegen voornamelijk veroorzaakt door de wrijving van autobanden op het wegdek. Motorgeluid en eventueel menselijk geluid zijn daarbij van ondergeschikt belang. Als gevolg van de combinatie van een laag geluidsniveau met het relatief lage aantal vaarbewegingen (in vergelijking met een drukke weg) is geluidsverstoring geen factor van betekenis. Concentratie van boten vindt, bij afwezigheid van aanlegplaatsen in de vaargeul, niet plaats. Voor vogels die overdag actief zijn, zoals de roerdomp en de grote karekiet, is ook verstoring door licht geen belangrijke factor. Het merendeel van de boten zal bij daglicht passeren. De verstoring vanuit de vaargeul is uitsluitend het gevolg van visuele verstoring van de langsvarende vaartuigen en de daarop aanwezige mensen, aldus de passende beoordeling.

19.1. In de passende beoordeling wordt voor de gebruiksfase van de vaargeul uitgegaan van maximaal 17.000 gemotoriseerde vaartuigen per jaar. Volgens de passende beoordeling is dit een "worst case-aantal", cumulatief voor beide richtingen. Beroepsscheepvaart zal geen gebruik maken van de vaargeul, aldus de passende beoordeling. Het aantal van 17.000 wordt, zo is ter zitting bevestigd, niet bestreden.

19.2. Over de roerdomp staat in de passende beoordeling dat het onderzoek naar vaarrecreatie in De Wieden en Weerribben een dichtheidseffect laat zien tot een afstand van 100 m tot 200 m door visuele verstoring. Op een afstand van 200 m tot 400 m werd geen effect gevonden. Dit komt goeddeels overeen met de in de literatuur opgegeven maximale verstoringafstand van 150 m. Voor het bepalen van de benodigde beschermingsmaatregelen is op basis van het onderzoek in De Wieden en Weerribben veiligheidshalve uitgegaan van een afstand van 200 m voor visuele verstoring.

Volgens de passende beoordeling is de verstoringseffectiviteit van de grote karekiet kleiner dan die van de roerdomp. Dit hangt samen met het verschil in leefwijze. Grote karekieten foerageren veel meer in de dekking van moerasvegetatie dan roerdampen. De maximale verstoringafstand wordt geschat op 25 m tot 50 m. De voor de roerdomp aangehouden maximale verstoringafstand van 200 m is dus veel ruimer dan noodzakelijk is voor de grote karekiet, aldus de passende beoordeling.

19.3. In de passende beoordeling staat dat geschikt foerageergebied voor de roerdomp aanwezig is binnen een afstand van 200 m tot de vaarroute. Het gaat om een gebied met een lengte van ongeveer 100 m dat nauwelijks wordt onttrokken aan het zicht vanaf de vaargeul, omdat riet langs het Reevediep nagenoeg ontbreekt. In figuur 2.2

van de passende beoordeling wordt dit geïllustreerd. De beoogde beschermingsmaatregel wordt zodanig ontworpen dat het foerageergebied van de roerdomp visueel wordt afgeschermd van de vaargeul. Hierdoor is er geen negatief effect, ongeacht het aantal vaarbewegingen, aldus de passende beoordeling.

Het geschikte habitat voor de grote karekiet ten noorden van de vaargeul ligt buiten de verstoringafstand van 50 m. Dit is nader inzichtelijk gemaakt in figuur 2.3 van de passende beoordeling. Bij de te treffen maatregelen is daarom volgens de passende beoordeling geen specifieke aandacht nodig voor de grote karekiet.

19.4. Uit de passende beoordeling en de vergunning volgt dat de te treffen maatregelen uit drie onderdelen bestaat. Het bevaarbare deel van de vaargeul wordt ter hoogte van de bestaande rietoever bij de aansluiting met het Drontermeer - het potentiële broed- en foerageergebied van de roerdomp - vernauwd tot een breedte van ongeveer 30 m waardoor de boten op grotere afstand van de rietoever komen te varen. Het tweede onderdeel betreft de aanleg van drie nieuwe rieteilanden, tussen de vaargeul en de bestaande rietoever. Ten slotte wordt een nieuwe rietkraag aangelegd en een nieuwe geul gegraven in het bestaande grasland direct ten oosten van de bestaande rietoever. Bij een riethoogte van minimaal 2 m op de afschermdende rieteilanden en de nieuwe rietkraag heeft de roerdomp vanaf de bestaande rietoever geen zicht op de passerende recreatieboten in de vaargeul, aldus de passende beoordeling.

19.5. In de bijlage bij deze uitspraak is figuur 3.4 uit de passende beoordeling overgenomen, waarop de beoogde beschermingsmaatregel is weergegeven.

### **De voorschriften bij de vergunning**

20. In voorschrift 6 van de vergunning is bepaald dat het gebruik van de doorgaande vaarweg Reevediep alleen is toegestaan binnen de betonde vaargeul en bij een riethoogte van minimaal 2 m op de drie rieteilanden en de rietkraag. Het college heeft met het opnemen van dit voorschrift beoogd te borgen dat de hiervoor beschreven beschermingsmaatregel daadwerkelijk wordt uitgevoerd en effectief is, voordat een aanvang wordt genomen met het gebruik van de vaargeul en zolang de vaargeul in gebruik is.

### **Verstoring door geluid en licht**

21. In het deskundigenbericht staat dat uit de passende beoordeling kan worden afgeleid dat het gebied vanaf een afstand van 32 m van de vaargeul geschikt leefgebied is voor de roerdomp. Voor de grote karekiet is op ruim 50 m vanaf de vaargeul geschikt leefgebied aanwezig. Volgens het deskundigenbericht zijn er geen aanwijzingen dat de twee vogelsoorten ook feitelijk voorkomen in het gebied rond de aansluiting van het Reevediep en de vaargeul op het Drontermeer. In het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren zijn de huidige aantallen van beide broedvogelsoorten lager dan de doelaantallen, aldus het deskundigenbericht.

21.1. In het deskundigenbericht staat dat in de brief van 29 maart 2018 van A&W Ecologisch onderzoek over geluidsbelasting door motorvaartuigen in het Reevediep is

beschreven dat de maximale geluidsproductie bij een vaarsnelheid van 7 km/uur, 82 dB(A) bedraagt. Volgens de deskundige is dit een aannemelijke maximale geluidsproductie van motorboten, waarbij de deskundige erop wijst dat de Vereniging uitgaat van een (lagere) geluidsproductie van maximaal 80 dB(A). In de genoemde brief van 29 maart 2018 staat dat een geluidsproductie van 82 dB(A) leidt tot een geluidsniveau van 53 dB(A) op een afstand van 10 m van de bron. Op een afstand van ongeveer 32 m vanaf de vaargeul, dus op de grens van het leefgebied van de roerdomp, daalt de geluidsbelasting tot ongeveer 41 dB(A). In het deskundigenbericht is beschreven dat de drempelwaarde waarbij moerasbroedvogels worden verstoord door geluid 52 dB(A) tot 58 dB(A) bedraagt. Deze (drempel)waarden zijn afkomstig uit Duits onderzoek, concreet uit het rapport "Vögel und Verkehrslärm" van het "Kieler Institut für Landschaftsökologie" van november 2007. In het deskundigenbericht wordt toegelicht dat de rekenmethode voor geluidsbelasting die is gehanteerd in het Duitse onderzoek, afwijkt van de Nederlandse "Standaard rekenmethode (SRM III)". Het is volgens de deskundige aannemelijk dat de genoemde drempelwaarden, bij toepassing van de Nederlandse rekenmethodiek, leiden tot een waarde die 4 dB(A) hoger ligt, derhalve een verstoringdrempel van 56 dB(A) tot 62 dB(A). De deskundige concludeert dat gelet op deze drempelwaarden en de omstandigheid dat het leefgebied van de roerdomp is gesitueerd op een afstand vanaf 32 m van de vaargeul, geluid van vaartuigen op het Reevediep niet leidt tot verstoring van de roerdomp. Verstoring van de grote karekiet is, gelet op de grotere afstand van ruim 50 m tot zijn leefgebied, evenmin aan de orde.

21.2. De Stichting en de Vereniging hebben in reactie op het deskundigenbericht bestreden dat vanwege de verschillen in rekensystematiek, de in Duitsland gehanteerde drempelwaarde met 4 dB(A) kan worden verhoogd. De Afdeling ziet geen aanleiding nader in te gaan op de verschillen tussen de Duitse en de in Nederland voorgeschreven rekenmethodiek, omdat uit het deskundigenbericht volgt dat de geluidsbelasting op een afstand van ongeveer 32 m vanaf de vaargeul daalt tot ongeveer 41 dB(A). De geluidsbelasting ligt dus ruimschoots onder de "niet-gecorrigeerde" drempelwaarde van het Duitse onderzoek van 52 dB(A) tot 58 dB(A).

21.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders bij het nemen van de bestreden besluiten niet hebben mogen uitgaan van de conclusie uit de passende beoordeling dat het gebruik van de vaargeul niet zal leiden tot verstoring van de roerdomp en de grote karekiet vanwege de geluidsemisatie van de recreatievaartuigen. De betogen slagen niet.

22. In het deskundigenbericht staat dat blootstelling aan constant licht in de nacht een verstoring effect kan hebben op vogels. Onderzoek naar de gevolgen van nachtelijk licht op de roerdomp en de grote karekiet is niet beschikbaar. In zijn algemeenheid wordt gepoogd het toevoegen van nachtelijke verlichting te vermijden. Vaartuigen die in het donker varen moeten zijn voorzien van licht. De functie van de verplichte verlichting is om gezien te worden.

De lichtsterkte van dergelijke verlichting is beperkt in vergelijking met licht dat nodig is om de omgeving te verlichten. Zijwaartse uitstraling van de verlichting, waardoor een rietveld of -kraag wordt verlicht, is volgens de deskundige niet te verwachten. Ook is volgens de deskundige aannemelijk dat slechts incidenteel sprake zal zijn van passerende vaartuigen in het donker. Verweerders hebben in dit verband gesteld dat de recreatieschutsluis tussen de IJssel en het Reevediep in het vaarseizoen uitsluitend overdag wordt bediend. In het deskundigenbericht wordt op grond van het voorgaande geconcludeerd dat lichtverstoring slechts incidenteel zal optreden en bovendien in die gevallen van beperkte omvang zal zijn.

22.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders bij het nemen van de bestreden besluiten niet hebben mogen uitgaan van de conclusie uit de passende beoordeling dat het gebruik van de vaargeul niet zal leiden tot verstoring van de roerdomp en de grote karekiet vanwege de verlichting van de recreatievaartuigen. De betogen slagen niet.

### *Visuele verstoring*

#### *Het deskundigenbericht*

23. In paragraaf 4.4.4. van het deskundigenbericht wordt nader ingegaan op de verstoringsafstand van de roerdomp en de grote karekiet. De deskundige concludeert dat de bevindingen uit het onderzoek naar verstoring van de roerdomp in het gebied De Wieden en Weerribben toegepast kunnen worden op de situatie in het Reevediep. Beide situaties hebben volgens de deskundige betrekking op rietzones langs vaarwegen. Volgens de deskundige is van belang dat het in het geval van het Reevediep gaat om één vaarweg langs een rietoever, terwijl het in De Wieden en Weerribben gaat om een groter aantal vaarwegen. De te verwachten vaarintensiteit van 17.000 vaarbewegingen per jaar, waar in de passende beoordeling vanuit is gegaan, leidt tot een piekaantal van 233 vaarbewegingen. De maatgevende dag is een zondag in de zomervakantie. Dit aantal is volgens de deskundige vergelijkbaar met de gangbare vaarintensiteit in De Wieden en Weerribben op zondagen in de zomervakantie. Het onderzoek in De Wieden en Weerribben is volgens de deskundige representatief voor de situatie in het Reevediep. De deskundige deelt het standpunt van verweerders dat voor visuele verstoring van de roerdomp kan worden uitgegaan van een verstoringsafstand van 200 m, met dien verstande dat deze afstand voor situaties geldt waarin sprake is van open landschap en/of open water. In geval een vorm van afscherming aanwezig is, bijvoorbeeld in de vorm van riet, is volgens de deskundige een kortere afstand tot de vaarweg mogelijk. Voor de grote karekiet kan worden uitgegaan van een verstoringsafstand van 50 m, aldus het deskundigenbericht.

23.1. Gelet op de in de passende beoordeling gehanteerde verstoringsafstand van 200 m en de omstandigheid dat potentieel leefgebied van de roerdomp aanwezig is vanaf een afstand van ongeveer 32 m van de vaargeul, leidt het recreatieve gebruik van de vaargeul tot visuele verstoring van

de roerdomp. De vaargeul leidt niet tot visuele verstoring van de grote karekiet, nu de afstand tot potentieel leefgebied van deze soort groter is dan de verstoringsafstand van 50 m, aldus het deskundigenbericht.

#### *Visuele verstoring grote karekiet*

24. Appellanten hebben de hiervoor in 23.1 weergegeven conclusie uit de passende beoordeling en het deskundigenbericht over de visuele verstoring van de grote karekiet niet bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat het gebruik van de vaargeul voor recreatievaart niet zal leiden tot visuele verstoring van de grote karekiet. Het betoog slaagt niet.

#### *Visuele verstoring roerdomp*

25. Blijkens de uitspraak van 11 november 2015 is in de passende beoordeling die ten grondslag heeft gelegen aan het "Projectplan Waterwet Inrichting IJsseldelta-Zuid (Reevediep)" uit 2013 uitgegaan van een verstoringsafstand van 150 m voor de roerdomp. Om deze reden heeft de Afdeling bij genoemde uitspraak de planregeling voor de vaargeul vernietigd voor het gedeelte van de vaarweg dat is gesitueerd binnen een afstand van 150 m tot de rietoever ten noorden van de vaarweg (meer precies: de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten heeft de Afdeling in zoverre niet in stand gelaten). In dit verband wijst de Afdeling op de kaart bij het dictum van de uitspraak van 11 november 2015 (overgenomen in de bijlage bij deze uitspraak). In de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de thans voorliggende besluiten wordt voor de visuele verstoring van de roerdomp uitgegaan van een verstoringsafstand van 200 m. De Afdeling ziet in hetgeen de Stichting en de Vereniging hebben aangevoerd, gelet ook op het deskundigenbericht, geen aanleiding voor het oordeel dat de conclusie uit de passende beoordeling dat kan worden uitgegaan van een verstoringsafstand van 200 m, onjuist is. Van belang is bovendien dat in de passende beoordeling ervan wordt uitgegaan dat de beoogde beschermingsmaatregel tot gevolg heeft dat het zicht vanaf de rietoever op de vaargeul volledig wordt afgeschermd. Indien dit uitgangspunt stand kan houden, is de gehanteerde afstand niet van invloed op het antwoord op de vraag of het gebruik van de vaargeul leidt tot visuele verstoring van de roerdomp. Immers, ook indien wordt uitgegaan van een grotere afstand van 200 m voor visuele verstoring, leidt een effectieve beschermingsmaatregel ertoe dat de roerdomp geen zicht heeft op de recreatievaartuigen in de vaargeul.

#### *Effectiviteit beoogde beschermingsmaatregel*

26. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, overweegt de Afdeling dat beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, maatregelen zijn waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-ge-

bied niet zal aantasten. De in het plan voorziene maatregel van de afscherpende rieteilanden en rietkraag is een dergelijke maatregel. Uit die uitspraak volgt dat beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn mogen worden betrokken in een op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb te verrichten passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project als de verwachte voordelen van die maatregelen ten tijde van de beoordeling vaststaan. In de regel staan verwachte voordelen niet vast als de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd en de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort, zoals de aanleg van nieuwe of verbetering van bestaande habitattypen, leefgebieden of foerageergebieden. Bij (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel verbonden zijn aan de uitvoering van het plan of project, zoals een stilstandvoorziening of geluidsschermbaan, is het geen vereiste dat deze ten tijde van de passende beoordeling al volledig ten uitvoer zijn gelegd, maar de verwachte voordelen van dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen alleen in de passende beoordeling worden betrokken als deze vaststaan. De verwachte voordelen van beschermingsmaatregelen staan niet vast indien ten tijde van de passende beoordeling nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht en evenmin als het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Verder geldt dat ten tijde van de passende beoordeling moet zijn gegarandeerd zijn dat de maatregelen resultaat hebben voordat het plan of project negatieve gevolgen zal hebben, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 29 mei 2019.

26.1. De rieteilanden en -kraag zijn gerealiseerd in de periode januari 2018 tot maart 2018 en derhalve nadat de passende beoordeling is verricht en de bestreden besluiten zijn genomen. Volgens de Stichting en de Vereniging stonden reeds gelet hierop de verwachte voordelen van de maatregel niet vast op het moment van het maken van de passende beoordeling.

26.2. Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat, gelet op de opgedane ervaringen met de transplantatie van rietplaggen de te verwachten voordelen van de voorziene beschermingsmaatregel vaststonden ten tijde van de passende beoordeling. Verweerders hebben in dit verband gewezen op het nieuwe rietmoeras ten noorden van de Hanzelijn dat gefaseerd is aangelegd vanaf (eind) 2014. Volgens verweerders is dit nieuwe roetmoeras inmiddels functioneel broed- en foerageergebied voor de roerdomp en grote karekiet. Verweerders wijzen ook op de ontwikkeling van nieuw rietmoeras ten noorden van de Reevedam. Ook bij de aanleg van dit nieuwe rietmoeras is de methode van plaggentransplantatie gehanteerd. Het nieuwe riet ten noorden van de Reevedam is aangelegd in de periode februari tot maart 2017. Monitoring heeft uitgewezen dat reeds na één groeiseizoen een krachtige rietoeverzone van voldoende hoog riet is gerealiseerd. De gebruikte methode, het transplanteren van waterriet, bleek effectief om binnen

één groeiseizoen rietvegetatie te realiseren met een hoogte van ongeveer 2,5 m. Voor een nadere onderbouwing wijzen verweerders op het rapport “Beoordeling kwaliteit rietland Reevedam” van 29 augustus 2017 van het bureau Altenburg & Wymenga.

26.3. In het deskundigenbericht staat dat de drie voorziene afscherpende rieteilanden een oppervlakte hebben van onderscheidenlijk 125 m<sup>2</sup>, 550 m<sup>2</sup> en 800 m<sup>2</sup>. De oppervlakte van de te realiseren rietkraag bedraagt 2.750 m<sup>2</sup>. De deskundige onderschrijft het standpunt van verweerders dat riet, bij voldoende hoogte, breedte en dichtheid, het zicht op de vaargeul volledig kan blokkeren. Volgens de deskundige is het daarom aannemelijk dat een rietzone effectief kan worden ingezet om visuele verstoring van de roerdomp te voorkomen. Een aanknopingspunt voor de juistheid van deze verwachting blijkt volgens de deskundige uit het onderzoek in De Wieden en Weerribben. In dat onderzoek staat dat 20 procent van de roerdompen broedt op een afstand korter dan 50 m tot vaarwegen. Bij aanwezigheid van geschikt leefgebied dat voldoende visueel is afgeschermd broeden roerdompen op een aanmerkelijk kleinere afstand dan de verstoringafstand van 200 m in open gebied. Ook uit onderzoek in het natuurgebied Het Twiske volgt dat roerdompen foerageren op een afstand van 30 m tot 60 m tot fietspaden waar tijdens weekenddagen en vakanties vele tientallen recreanten per dag passeren. De rietkragen en -stroken in het geval van Het Twiske hebben een breedte van 6 m tot 15 m en een hoogte van 2 m tot 2,5 m. Uit de genoemde praktijkvoorbeelden blijkt dat rietzones van die breedte en hoogte voldoende afscherpende werking geven om visuele verstoring te voorkomen, aldus het deskundigenbericht.

26.4. In reactie op de uitspraak van 29 mei 2019 hebben verweerders toegelicht dat hun standpunt ook in het licht van die uitspraak nog steeds houdbaar is. Subsidiar stellen verweerders dat, indien in zoverre sprake zou zijn van een gebrek in de bestreden besluiten, de rechtsgevolgen ervan in stand kunnen worden gelaten, omdat de rieteilanden en -kraag inmiddels functioneel zijn.

26.5. De Afdeling overweegt dat met de rieteilanden en rietkraag uitsluitend wordt beoogd om een visuele barrière te vormen tussen de vaargeul en de rietoever ten noorden van de vaargeul teneinde visuele verstoring van de roerdomp te voorkomen. Het doel van deze beschermingsmaatregel is dus niet om nieuw broed- en leefgebied voor de roerdomp te realiseren. De effectieve werking van een beschermingsmaatregel met een dergelijk doel zal immers pas met zekerheid kunnen worden vastgesteld als de maatregel feitelijk is gerealiseerd en daadwerkelijk geschikt broed- en leefgebied voor de soort is ontstaan (vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019). Voor een effectieve werking van een louter visuele barrière is evenwel niet meer vereist dan een barrière van voldoende hoogte en dichtheid. Dit betekent in dit geval dat het riet om als afscherpende maatregel te kunnen dienen aan de kwaliteitseis moet voldoen van het bereiken van een hoogte van 2 m en voldoende dichtheid. Het maakt in zoverre niet uit of de visuele afscherming wordt bereikt door een natuurlijke



afscherming of een door een technische, kunstmatige constructie, bijvoorbeeld een zichtscherm van hout (vergelijk genoemde uitspraak van de Afdeling). Verweerders hebben gekozen voor een natuurlijke afscherming op basis van de ervaringen elders opgedaan. Verweerders hebben uiteengezet dat transplantatie van rietplaggen, mits dit technisch deugdelijk wordt uitgevoerd, een beproefde methode is om nieuw riet te realiseren. De in dit verband opgedane ervaringen, onder meer in de Veluwerandmeren in de nabijheid van het projectgebied en dus onder vergelijkbare ecologische omstandigheden, hebben uitgewezen dat het getransplanteerde riet binnen één of een aantal groeiseizoenen een hoogte van minimaal 2 m verkrijgt. In de passende beoordeling staat dat goed ontwikkeld waterriet ongeveer 3 m hoog kan worden. Dat een effectieve rietafscherming van voldoende hoogte en dichtheid kan worden gerealiseerd, waarmee een volledige visuele afscherming van de rietoever kan worden bereikt, wordt bevestigd in het deskundigenverslag. In voorschrift 6 van de vergunning is bepaald, zoals onder 20 is weergegeven, dat het gebruik van de doorgaande vaarweg Reevediep alleen is toegestaan binnen de betonde vaargeul en bij een riethoogte van minimaal 2 m op de drie rieteilanden en de rietkraag.

26.6. De Afdeling ziet, gelet op het vorenstaande, in het betoog van de Stichting en de Vereniging geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat het verwachte voordeel van de beschermingsmaatregel vaststond ten tijde van de passende beoordeling.

26.7. De Afdeling ziet een bevestiging voor dit oordeel in de omstandigheid dat is gebleken dat inmiddels, binnen twee jaar na de transplantatie, het riet zich overeenkomstig de verwachting van verweerders heeft ontwikkeld. De Stichting en de Vereniging hebben dit betwist en op de nadere zitting van 16 oktober 2019 recent door hen gemaakte foto's getoond, waaruit volgens hen kan worden afgeleid dat het riet nog altijd niet aan de vereiste hoogte van 2 m voldoet en dus volgens hen niet effectief is. De Afdeling overweegt hierover als volgt. Verweerders hebben verslagen in de procedure gebracht van ecologen van Altenburg & Wymenga, die na de realisatie van de rieteilanden en rietkraag in maart 2018 een aantal veldinspecties hebben uitgevoerd om vast te stellen of het riet zich ontwikkelt overeenkomstig de verwachting. De resultaten van de meest recente inspectie op 22 augustus 2019 zijn neergelegd in de memo "Veldinspectie rieteilanden Reevediep 22 augustus 2019" van 2 oktober 2019 (hierna: memo van 2 oktober 2019). Hierin wordt geconcludeerd dat de riethoogte van de rieteilanden en de rietkraag op alle meetlocaties minimaal 2 m is en dat de vegetatiedichtheid zo hoog is dat volledige afscherming wordt bereikt. Het foerageergebied van de roerdomp ligt buiten de zichtlijnen vanuit het Reevediep. De conclusie is dat de afschermende werking van de rieteilanden aanwezig is, waardoor de maatregel functioneel is, aldus de memo van 2 oktober 2019.

26.8. De op de nadere zitting getoonde foto's zijn naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om de bevindingen van de veldinspecties van Altenburg en Wymenga te

diskwalificeren. De methodiek die de ecologen van Altenburg en Wymenga hebben toegepast om de kwaliteit van het riet vast te stellen, is uiteengezet in de genoemde verslagen. Daarin staat onder meer dat de (gemeten) riethoogte de gemiddelde stengellengte vanaf de bovenzijde van het wortelstelsel van de rietplag betreft. De hoogte is bepaald met een meetstok op 1 dm nauwkeurig, overeenkomstig de methodiek die is toegepast om de rietkwaliteit te bepalen in de Drontermeeroever vóór realisatie van de vaarverbinding. In de memo van 2 oktober 2019 staat verder dat tijdens de veldinspectie van 22 augustus 2019 de waterdiepte boven de rietplaggen in de rietoever aan de zijde van het Reevediep en Drontermeer ongeveer 20 cm bedroeg. De oevertvegetatie met riet stak volgens de memo daardoor 2 m tot 2,1 m boven het wateroppervlak uit. Het nadere betoog faalt.

#### *Verstoring rieteilanden*

27. Wat betreft het betoog van de Stichting en de Vereniging dat de aan te leggen rieteilanden zelf verstoord zullen worden door passerende recreatievaartuigen, zodat de eilanden geen geschikt broed- en leefgebied (zullen) zijn van de roerdomp, overweegt de Afdeling dat deze eilanden zijn bedoeld als een beschermingsmaatregel om verstoring van het bestaande potentiële broed- en leefgebied van de roerdomp (de bestaande rietoever) ten noorden van de vaargeul, te voorkomen. Deze beschermingsmaatregel heeft niet tot doel het leefgebied van de roerdomp te vergroten dan wel verlies van leefgebied te compenseren. De gestelde omstandigheid dat de rieteilanden geen geschikt leefgebied zullen zijn voor de roerdomp is daarom niet van belang voor de vraag of de bestreden besluiten in strijd zijn met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb. Indien de rieteilanden in de toekomst door de roerdomp in gebruik worden genomen als broedplaats of foerageergebied, zou dat een positief, maar niet noodzakelijk, gevolg zijn van de beschermingsmaatregel. Het betoog slaagt niet.

28. Over de vrees van de Vereniging dat het riet op de eilanden zal worden vertrapt of beschadigd door recreanten (zwemmers, vissers, kanoërs) die de eilanden zullen betreden, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals hiervoor onder 20 is weergegeven, bepaalt voorschrift 6 bij de vergunning dat het gebruik van de doorgaande vaarweg Reevediep alleen is toegestaan binnen de betonde vaargeul. Verder is van belang dat aan het water in het plangebied dat niet is aangeduid als "vaargeul", de aanduiding "recreatie uitgesloten" is toegekend. Deze aanduiding rust derhalve ook op de gronden/wateren waarop de rieteilanden liggen. Uit artikel 4, lid 4.1, onder e, van de planregels volgt dat ter plaatse van deze aanduidingen geen recreatieve voorzieningen en waterrecreatie zijn toegestaan. Waterrecreatie buiten de vaargeul is dus niet toegelaten. Het tegengaan van een dergelijk gebruik van de rieteilanden en de wateren rondom betreft een aspect van handhaving. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat bij voorbaat ernstig getwijfeld dient te worden aan de effectiviteit van de handhaving. Het betoog slaagt niet.

*Gevolgen afschermende eilanden voor  
waterdynamiek*

[...]

## **Cumulatieve gevolgen vanwege dorp Reeve**

*Verstoring door wandelaars en fietsers*

30. De Stichting en de Vereniging betogen dat het gebruik van de wandelpaden ten oosten van de rietoever leidt tot verstoring van de roerdomp en de grote karekiet. In dit verband is van belang dat het aantal wandelaars dat gebruik zal maken van deze wandelpaden toeneemt als gevolg van de ontwikkeling van dorp Reeve, aldus appellanten.

30.1. De Afdeling overweegt dat de in deze procedure voorliggende besluiten, in het bijzonder het bestemmingsplan "Ijsseldelta-Zuid, 1e herziening Reevediep", geen betrekking hebben op de gronden waarop de wandelpaden zijn voorzien. De wandelpaden ten oosten van het plangebied (en dus de rietoever) worden mogelijk gemaakt door het bestemmingsplan "Ijsseldelta-Zuid", vastgesteld door de raad bij besluit van 12 december 2013. Het bestemmingsplan "Ijsseldelta-Zuid" is in rechte onaantastbaar geworden door de hiervoor in overweging 3 genoemde (tussen)uitspraak van de Afdeling van 11 februari 2015, met uitzondering van de planregeling voor het dorp Reeve. Het bestemmingsplan voor het dorp Reeve leidt wel tot een intensivering van het gebruik van de wandelpaden, hetgeen kan leiden tot verstoring van de rietoever. De eventuele gevolgen van een meer intensief gebruik van deze wandelpaden komen aan de orde in de uitspraak op de beroepen tegen het bestemmingsplan voor het dorp Reeve. De gevolgen van de wandelpaden kunnen in onderhavige uitspraak alleen aan de orde komen in het kader van de beoordeling van de cumulatie met de gevolgen van de vaarverbinding. Omdat de vaarverbinding, met inachtneming van de beschermingsmaatregel, geen effect heeft op het behalen van de instandhoudingsdoelstelling voor de roerdomp en de grote karekiet, zal de vaarverbinding ook in cumulatie met de effecten van het gebruik van de wandelpaden niet leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren. Het betoog slaagt niet.

31. Het betoog dat het gebruik van het fietspad over de Reevedam leidt tot (cumulatieve) verstoring van de rietoever slaagt niet. Ook dit fietspad is voorzien in het bestemmingsplan "Ijsseldelta-Zuid" uit 2013. Hetgeen hiervoor is overwogen over de cumulatieve gevolgen van de wandelpaden geldt ook voor het fietspad. Overigens bedraagt de afstand van de Reevedam en het fietspad over de zuidzijde van de Reevedam tot het plangebied meer dan 800 m. Het betoog slaagt niet.

## **Cumulatieve gevolgen met andere projecten of plannen**

32. Wat betreft het betoog van de Stichting en de Vereniging dat de uitbreiding van het recreatiegebied Roggebot nadelige gevolgen heeft voor het leefgebied van de roerdomp ter plaatse van het nieuwe rietmoeras ten noorden van de tunnel van de Hanzelijn, overweegt de Afdeling dat

appellanten ter zitting hebben toegelicht dat dit betoog ziet op (de gevolgen van) een omgevingsvergunning van 9 juli 2019. De Afdeling is van oordeel dat verweerders, wat daar verder ook van zij, geen rekening hebben hoeven houden met de cumulatieve gevolgen van deze ontwikkeling, nu de in deze procedure voorliggende besluiten van eerdere datum zijn dan de vergunning van 9 juli 2019 waar appellanten op wijzen. Het betoog slaagt niet.

## **Conclusie gevolgen roerdomp en grote karekiet**

33. Het voorgaande leidt tot de eindconclusie dat de Afdeling in hetgeen de Stichting en de Vereniging hebben aangevoerd geen grond ziet voor het oordeel dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de bestreden besluiten, alleen of in cumulatie met andere plannen en projecten, niet leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Veluwerandmeren, vanwege de gevolgen van de doorgaande vaarverbinding voor het leef- en broedgebied van de roerdomp en de grote karekiet. Het betoog slaagt niet.

## **Stikstofemissie en -depositie**

34. De Stichting en de Vereniging betogen dat het gebruik van de vaargeul leidt tot een toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen in de omgeving van het projectgebied. Aan de bestreden besluiten hebben verweerders een stikstofberekening ten grondslag gelegd die ziet op het deel van de vaargeul dat voorzien is in het plan (300 m). Volgens de Stichting en de Vereniging is hiermee miskend dat de vaargeul in de situatie voor de vaststelling van het bestemmingsplan niet in gebruik was en dat de aansluiting op het Drontermeer, waarin de bestreden besluiten voorzien, tot gevolg heeft dat een doorgaande route voor recreatievaartuigen tot stand komt tussen de IJssel en het Drontermeer. Voor de berekening van de stikstofdepositie dient volgens de Stichting en de Vereniging daarom te worden uitgegaan van de lengte van de gehele vaargeul van ongeveer 7 km. In dat geval is een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste habitattypen in het Natura 2000-gebied Rijntakken niet uitgesloten, aldus appellanten.

34.1. Volgens verweerders is de vaargeul reeds voorzien door het bestemmingsplan "Ijsseldelta-Zuid", vastgesteld bij besluit van de raad van 12 december 2013. Aan deze planregeling lag een passende beoordeling ten grondslag. Daarin zijn de integrale gevolgen van de stikstofdepositie van het projectplan uit 2013, waar de vaargeul een onderdeel van was, beoordeeld. De planregeling voor het laatste deel van de vaargeul - ter hoogte van de aansluiting op het Drontermeer - is door de Afdeling vernietigd bij uitspraak van 11 november 2015. Als gevolg van deze uitspraak is de planregeling voor de vaargeul in rechte onaantastbaar geworden, behoudens het laatste deel van 300 m. De thans voorliggende besluiten zien (alleen) op dit laatste deel van de vaargeul. Het onderzoek naar de stikstofemissie en -depositie vanwege het thans voorziene deel van de vaargeul dient volgens verweerders te worden gezien als een actualisatie van en dus in samenhang met de in 2013 verrichte passende beoordeling, aldus verweerders.

34.2. In de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de bestreden besluiten is een berekening gemaakt van de stikstofemissie en -depositie vanwege het gebruik van de vaargeul. Aan deze berekening is ten grondslag gelegd dat maximaal 17.000 gemotoriseerde boten per jaar gebruik zullen maken van de vaargeul. Verder is uitgegaan van een gemiddeld verbruik van 3,74 kg brandstof per uur, een emissie van 57,6 gram stikstofoxiden per kg brandstof en een gemiddelde vaarsnelheid van 6 km/uur. Hoewel het voorziene bevaarbare gedeelte van de vaargeul een lengte heeft van ongeveer 300 m, is van een totale lengte van 500 m uitgegaan. De totale jaarlijkse stikstofemissie bedraagt 305 kg. Op basis van deze uitgangspunten is met de AERIUS-rekentool een stikstofdepositie op de Rijntakken berekend van 0,00 mol/ha/jaar.

34.3. Appellanten hebben de uitgangspunten van de hiervoor weergegeven Aerijs-berekening uit de passende beoordeling alleen bestreden voor zover het betreft de gehanteerde lengte van de vaargeul.

34.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in (onder meer) haar uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530, geldt bij het vaststellen van een bestemmingsplan als referentiesituatie de feitelijke en planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan of - anders geformuleerd - de planologisch legale situatie voor de vaststelling van het plan, echter alleen voor zover deze ook feitelijk is gerealiseerd. Het thans voorliggende bestemmingsplan voorziet in het laatste deel van de vaargeul, met een lengte van 300 m. Voor het overige is de vaargeul reeds voorzien in het bestemmingsplan "Ijsseldelta-Zuid" uit 2013. Op het moment van de vaststelling van het thans voorliggende bestemmingsplan was de vaargeul ook (grotendeels) gerealiseerd. Het staat evenwel vast dat de vaargeul ten tijde van de planvaststelling feitelijk niet in gebruik was. De bestaande legale situatie ten tijde van de planvaststelling was - wat betreft de gebruikseffecten - dus een situatie zonder vaargeul. Als gevolg van het plan wordt de beoogde doorgaande vaarverbinding tussen de IJssel en het Drontermeer alsnog tot stand gebracht. De vaargeul is na de vaststelling van het plan overigens ook feitelijk in gebruik genomen (in het voorjaar van 2019). De stikstofuitstoot en -depositie als gevolg van dit plan is dus niet beperkt tot het gebruik van de in het plan voorziene 300 m. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad aldus dat de thans verrichte berekening van de stikstofdepositie vanwege het plan gezien moet worden in samenhang met de eerdere (passende) beoordeling van de integrale gevolgen van het project "Ijsseldelta-Zuid", waar de vaargeul een onderdeel van was, voor de stikstofdepositie op de Rijntakken. Dit betreft het rapport "Passende beoordeling Ijsseldelta-Zuid" van Tauw van 20 maart 2013 en de aanvullende notitie "Stikstofdepositieonderzoek planstudie Ijsseldelta-Zuid" van het bureau Witteveen en Bos van 4 september 2013. In deze notitie staat dat bij het onderzoek als peiljaar voor de achtergronddepositie 2018 is genomen. Bij het onderzoek is rekening gehouden met de (cumulatieve) gevolgen van de scheepvaart op de IJssel en binnen de te realiseren vaargeul alsook met het wegverkeer op de bestaande en te realise-

ren infrastructuur. In de notitie wordt geconcludeerd dat het gebruik van de vaargeul niet leidt tot een overschrijding van de kritische depositiewaarden van stikstofgevoelige habitattypen in het Natura 2000-gebied Rijntakken.

De Afdeling ziet in hetgeen de Stichting en de Vereniging hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de conclusie uit de passende beoordeling uit 2013 dat de stikstofdepositie vanwege het gebruik van de vaargeul niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Rijntakken nog steeds houdbaar is. In dit verband is van belang dat verweerders onweersproken hebben gesteld dat de instandhoudingsdoelstellingen voor (thans) de Rijntakken niet zijn veranderd. Het betoog slaagt niet.

34.5. Hetgeen hiervoor is geoordeeld over het bestemmingsplan geldt ook voor de vergunning, daargelaten de omstandigheid dat bij de verlening van een Wnb-vergunning dient te worden uitgegaan van de vergunde situatie als referentiekader. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het gebruik van de vaarweg niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen in het Natura 2000-gebied Rijntakken. Het betoog slaagt niet.

34.6. Bij het hiervoor gegeven oordeel laat de Afdeling in het midden of de Stichting, gelet op haar statutaire doelstelling en het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb, met resultaat kan opkomen tegen de gevolgen van de stikstofdepositie op habitattypen in het Natura 2000-gebied Rijntakken.

#### **Conclusie projectplan en uitvoeringsbesluiten**

35. Gelet op het vorenstaande zijn de beroepen van de Vereniging en de Stichting tegen het projectplan, de vergunning en het bestemmingsplan ongegrond.

#### **Besluit van 5 februari 2018**

[...]

#### **Proceskosten**

38. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

[...]

II. verklaart de beroepen tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 15 september 2017 tot vaststelling van het projectplan "Projectplan Ijsseldelta-Zuid voor de maatregel doorgaande vaarverbinding Reevediep", het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 11 september 2017, kenmerk: 2017/0337155, en het besluit van de raad van de gemeente Kampen van 2 november 2017

tot vaststelling van het bestemmingsplan “Ijsseldelta-Zuid, 1e herziening Reevediep”, ongegrond.

## BIJLAGE

[...]

## Noot

1. Met twee uitspraken op dezelfde datum maakt de Afdeling een einde aan de procedures tegen de vaarverbinding Reevediep – een hoogwatergeul in de buurt van Kampen – en het realiseren van een woonwijk in het dorp Reeve. Daarmee staat na jaren procederen nu vast dat de gehele vaarverbinding én de woonwijk kunnen worden gerealiseerd. Onderhavige uitspraak gaat over het projectplan voor de aansluiting van de vaarweg op het Drontermeer, met bijbehorende uitvoeringsbesluiten. Het projectplan en de uitvoeringsbesluiten maken het laatste deel van de vaarweg tussen de IJssel en de Veluwerandmeren mogelijk. Realisatie van dit gedeelte was in de uitspraak van 25 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3623) verboden, omdat in de in die uitspraak voorliggende besluiten onvoldoende was verzekerd dat er geen verstoring van het broed- en leefgebied van de roerdomp en de grote karekiet zou plaatsvinden door het (met name) recreatieve gebruik van dit deel van de vaarweg. Ter herstel van dit gebrek is in nieuwe, nu voorliggende, besluitvorming voorzien in de aanleg van een afschermd rieteilanden en een nieuwe rietkraag tussen de bestaande rietoever en de vaargeul.

2. Van die uitvoeringsbesluiten bespreek ik in deze noot de Wnb-vergunning omdat de Afdeling in dat kader een aantal interessante overwegingen plaatst bij de vraag of de aanleg van rieteilanden en van een nieuwe rietkraag in de passende beoordeling terecht als beschermingsmaatregel zijn aangeduid. De kwalificatie van de getroffen maatregelen is voor de beoordeling van de passende beoordeling relevant. Het positieve effect van beschermingsmaatregelen – die in de praktijk ook wel worden aangeduid als mitigerende maatregelen – kan in de passende beoordeling immers worden ‘ingezet’ om eventuele negatieve effecten van een voorgenomen project weg te nemen. Zijn de maatregelen echter niet te beschouwen als beschermingsmaatregelen, dan is sprake van compenserende maatregelen. In dat geval kan het positieve effect van deze maatregelen niet worden weggestreept tegen de negatieve effecten van de voorgenomen ingreep en kan toestemming alleen worden verleend nadat vastgesteld is dat er geen alternatieven zijn voor de ingreep en dat dwingende redenen van groot openbaar belang de ingreep rechtvaardigen.

3. De overwegingen van de Afdeling moeten in samenhang worden gezien met de uitgangspunten die de Afdeling formuleerde in de PAS-uitspraak (ABRVS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, *M en R* 2019/69), aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een maatregel met recht als beschermingsmaatregel kan worden aangeduid. Voor onderhavige procedure is in dat kader met name van belang (i) of met de beoogde maatregel een significant negatief effect op voorhand wordt weggenomen of vermin-

derd en (ii) wanneer de betreffende maatregel getroffen is. Die laatste, ook in de PAS-uitspraak geformuleerde randvoorwaarde, vloeit direct voort uit het PAS-arrest (HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:883) en eerdere HvJ-jurisprudentie. Uit dit arrest, en in navolging daarvan, ook uit de PAS-uitspraak, kan worden afgeleid dat een maatregel die als beschermingsmaatregel kan worden aangeduid, alleen in de passende beoordeling kan worden meegenomen als de verwachte voordelen van de maatregel vaststaan op het moment dat de passende beoordeling wordt verricht. In de PAS-uitspraak overwoog de Afdeling op dit punt dat als maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en de verwachte voordelen van deze maatregelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort, de verwachte voordelen in de regel niet vaststaan ten tijde van de passende beoordeling. In dat geval kunnen de beoogde maatregelen niet als beschermingsmaatregel worden meegenomen. Alleen (technische) maatregelen die functioneel verbonden zijn aan een project, zoals een stilstandvoorziening of een geluidscherm, hoeven niet te zijn uitgevoerd ten tijde van de passende beoordeling. Vereist is dan uiteraard wel dat het voordeel van deze maatregelen voldoende vaststaat. Een strikte uitleg van dit criterium zou er op neer kunnen komen dat veel beschermingsmaatregelen pas in de passende beoordeling kunnen worden meegenomen als deze al zijn gerealiseerd op een moment dat er nog geen toestemming is verleend voor het project ten gunste waarvan de passende beoordeling wordt verricht. Veel van de vaak te treffen maatregelen zijn immers afhankelijk van een reactie of ontwikkeling in de natuur. Daarmee is in de jurisprudentie een in de praktijk lastig toepasbaar uitgangspunt ontwikkeld – want welke (private) initiatiefnemer is in staat, en bereid, om maatregelen te treffen (en te financieren) als er nog geen zekerheid bestaat dat het beoogde project mag worden gerealiseerd?

4. De, ten tijde van de besluitvorming nog aan te leggen, rieteilanden en de rietkragen beogen de visuele verstoring van vaarbewegingen op het broed- en leefgebied van de roerdomp te voorkomen. Andere effecten – in de vorm van verstoring door geluid of verlichtingen – op deze vogelsoort doen zich niet voor. Omdat de karekiet minder verstoring gevoelig is dan de roerdomp wordt visuele verstoring van deze soort voldoende voorkomen door de voziene beschermingsmaatregelen. Deze conclusie wordt door appellanten niet bestreden; de discussie gaat daarmee alleen over de beschermingsmaatregelen ten gunste van de roerdomp. De Afdeling stelt vast dat de beoogde beschermingsmaatregelen zijn getroffen nadat de passende beoordeling is verricht. Omdat de Afdeling echter vervolgens verweerders volgt in de vaststelling dat de voordelen van de beschermingsmaatregelen voldoende vaststonden ten tijde van de passende beoordeling, heeft de (verlate) realisatie van de maatregelen geen negatieve consequenties.

5. Kan hieruit nou worden afgeleid dat de Afdeling minder strikt omgaat met de uitgangspunten die in de PAS-uitspraak zijn geformuleerd, of niet? Uit r.ov. 26.5 van de uitspraak volgt dat de Afdeling de rietkragen en rietei-

landen beschouwt als een variant op een geluidsschermbaan of een andere afschermbaan – een maatregel dus waarvan de effectiviteit niet afhankelijk is van de reactie van een diersoort (maar overigens wel van een ontwikkeling in de natuur). “Het maakt”, aldus de Afdeling, “in zoverre niet uit of de visuele afscherming wordt bereikt door een natuurlijke afscherming of door een technische, kunstmatige constructie, bijvoorbeeld door een zichtschermbaan van hout”. De Afdeling stelt daarmee vast dat er een verschil is tussen de nu beoogde maatregel en bijvoorbeeld het realiseren van nieuw broed- en leefgebied. In het laatste geval zal de effectieve werking pas met zekerheid kunnen worden vastgesteld als de maatregel feitelijk is gerealiseerd en daadwerkelijk geschikt broed- en leefgebied voor de soort is ontstaan, aldus de Afdeling.

6. Bij eerste lezing valt daar geen speld tussen te krijgen. Maar toch blijft het knagen. Ook de nu voorgestane maatregelen zijn immers afhankelijk van een ontwikkeling in de natuur. Met dit strikte onderscheid wordt verder m.i. ten onrechte in generieke zin voorbijgegaan aan de kennis die in de ecologische wetenschap ontwikkeld is – en waarmee het ook bij maatregelen die afhankelijk zijn van de natuur en diersoorten mogelijk is om wetenschappelijk gezien zonder redelijke twijfel de effecten van een beoogde maatregel te voorzien. Ook vraag ik me ten eerste af of de eis dat, bij overblijvende onzekerheid over het beoogde effect van een beschermingsmaatregel, deze maatregel al getroffen moet zijn op het moment dat de passende beoordeling wordt verricht, niet een (veel) te strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel betreft. De achtergrond in deze voorwaarde ligt in het feit dat met een toestemmingsbesluit gebaseerd op een passende beoordeling instemming wordt verleend voor een ingreep die significant negatieve effecten zal (kunnen) hebben op Natura 2000-gebieden. Aantasting van Natura 2000-gebieden is, met andere woorden, met toestemmingverlening dan dus een feit (of beter gezegd: er kan dan geen zekerheid worden gegeven over het achterwege blijven van een aantasting). Uiteraard zal dan moeten worden verzekerd dat deze aantasting zich niet voor zal kunnen doen, en daarvoor is noodzakelijk dat de beschermingsmaatregel wordt uitgevoerd én dat deze maatregel het beoogde doel zal bereiken voordat de negatieve effecten zich kunnen voordoen.

7. Maar dat is wat anders dan de – nu in de rechtspraak geformuleerde, veel verdergaande – eis dat de beschermingsmaatregel getroffen moet zijn én effectief moet zijn voordat de passende beoordeling wordt verricht. M.i. kan een goede werking van het voorzorgsbeginsel in dit verband ook op andere wijze worden verzekerd, namelijk door de voorwaarde dat, na toestemmingsverlening eerst de beoogde beschermingsmaatregel wordt getroffen, vervolgens moet worden vastgesteld dat deze maatregel effect heeft én pas daarna het voorgenomen project mag worden gerealiseerd. Toegegeven, goede handhaving is dan wel vereist omdat anders wellicht nog steeds de situatie kan ontstaan dat het project wordt uitgevoerd zonder dat voldoende beschermingsmaatregelen zijn getroffen – maar handhaving is ook een belangrijk aandachtspunt als in de passende be-

oordeling bijvoorbeeld een geluidsschermbaan of stilstandvoorziening als beschermingsmaatregel is genoemd. Ook dan is controle op de realisatie en effectiviteit van de voorziening is dan immers vereist. Die maatregelen worden door de Afdeling aangemerkt als beschermingsmaatregel die niet getroffen hoeft te zijn ten tijde van de passende beoordeling, maar waarvan – net als een beschermingsmaatregel in de vorm van de realisatie van nieuw leefgebied – volstrekt duidelijk is dat deze eerst moeten zijn gerealiseerd voordat het project mag worden uitgevoerd, en in stand gehouden moeten worden gedurende de looptijd van het project. Ook hier vertaalt de effectiviteit van een beschermingsmaatregel zich dus, met andere woorden, in het verzekeren van goede handhaving – iets wat de Afdeling bij dit soort maatregelen kennelijk niet doorslaggevend acht voor de vraag of de maatregel als beschermingsmaatregel kan worden aangemerkt.

8. In essentie is er daarmee m.i. geen verschil – behalve dan dat bij het realiseren van een nieuw leefgebied omdat een voorgenomen project leidt tot verstoring van bestaand leefgebied discussie kan ontstaan over de vraag of het gerealiseerde gebied daadwerkelijk *leefgebied* is geworden. Maar ook dat kan door middel van een controlevoorschrift worden verzekerd, zodat de kwaliteit van het leefgebied wordt vastgesteld voorafgaand aan (en overigens ook gedurende) het realiseren en exploiteren van een project. Ook in zoverre is er m.i. geen verschil in controle op een goede toepassing van bijvoorbeeld een stilstandvoorziening. En ook op deze wijze kunnen negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden voorkomen.

9. Feit is wel dat er in deze benaderingswijze meer dan nu aandacht zal moeten zijn voor handhaving van vergunningvoorschriften, een aspect dat m.i. dan ook bij het besluit tot toestemmingsverlening aan de orde zou moeten kunnen worden gesteld. Dat vergt een andere benadering dan de terughoudende benadering van de Afdeling tot nu, die ook in deze uitspraak (r.o. 28) tot uiting komt. Maar als het met het daadwerkelijk verzekerd zijn van voldoende handhaving mogelijk wordt om maatregelen eerder dan nu mee te nemen in de passende beoordeling, én initiatiefnemers niet verplicht worden om maatregelen te treffen voordat überhaupt duidelijk is of het bevoegd gezag instemt met het voorgenomen project en voordat duidelijk is of een instemmingsbesluit in rechte stand houdt, lijkt me dat een positieve ontwikkeling die past binnen het voorzorgsbeginsel. Passend binnen die benadering is de voorwaarde in de (concept-)Regeling spoedaanpak stikstof bouw en ontwikkeling dat een bronmaatregel (in de vorm van snelheidsverlaging) alleen dan als beschermingsmaatregel kan worden ingezet als handhaving voldoende is verzekerd. Dat laat overigens wel weer meteen zien hoe lastig het in de praktijk zal zijn om effectieve handhaving te verzekeren.

Marieke Kaajan