

LJN: AS3915, Raad van State , 200307350/1

Datum uitspraak: 26-01-2005
Datum publicatie: 26-01-2005
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in haar vergadering van 25 april 2002 ingestemd met het kabinetsstandpunt inzake de planologische kernbeslissing-plus "Project Mainportontwikkeling Rotterdam". De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft het kabinetsstandpunt niet binnen vier weken behandeld, zodat zij geacht wordt daarmee te hebben ingestemd.

Uitspraak

200307350/1.

Datum uitspraak: 26 januari 2005

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging "Bewonersvereniging Vlinderstrik Rodenrijs", gevestigd te Berkel en Rodenrijs, en anderen,
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
3. de vereniging "Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie", gevestigd te Haarlem,
4. de vereniging "Nederlandse Vissersbond", gevestigd te Emmeloord, en andere,
5. [appellante sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellante sub 6] gevestigd te [plaats], en anderen,
7. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Shell Nederland Raffinaderij B.V.", gevestigd te Rotterdam,
8. de stichting "Stichting Natuur- en Milieuwacht", gevestigd te Berkel en Rodenrijs,
9. de vereniging "Vereniging Verontruste Burgers van Voorne", gevestigd te Oostvoorne,
10. het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne,
11. de vereniging "Vereniging voor Natuur- en Milieubescherming Noordrand Rotterdam", gevestigd te Rotterdam,
12. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Perpetuum Progress International B.V.", gevestigd te Hattem,
13. [appellant sub 13], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

de Ministerraad, te dezen vertegenwoordigd door
de Minister van Verkeer en Waterstaat,
verweerder.

1. Procesverloop

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in haar vergadering van 25 april 2002 ingestemd met het kabinetsstandpunt inzake de planologische kernbeslissing-plus "Project Mainportontwikkeling Rotterdam". De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft het kabinetsstandpunt niet binnen vier weken behandeld, zodat zij geacht wordt daarmee te hebben ingestemd.

De tekst van de planologische kernbeslissing-plus zoals deze luidt na de instemming van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal is opgenomen in het op 26 september 2003 vastgestelde deel 4 van de planologische kernbeslissing-plus "Project Mainportontwikkeling Rotterdam" (hierna: pkb).

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Bij brief van 9 maart 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 16 juli 2004 (hierna: het deskundigenbericht). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de stichting "Stichting Natuur- en Milieuwacht", de vereniging "Vereniging Verontruste Burgers van Voorne" en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 oktober 2004, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Ook verweerder heeft zich daar doen vertegenwoordigen. De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Shell Nederland Raffinaderij B.V.", het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne en [appellante sub 2] zijn niet verschenen.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 februari 2004 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure van 20 november 2003 (Stb. 519). Bij deze wet is onder meer artikel 56, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) gewijzigd.

Nu het ontwerp van de pkb ter inzage is gelegd vóór 1 februari 2004 volgt uit artikel V van deze wet dat op dit geschil artikel 56, eerste lid, van de WRO, zoals dat voor dit tijdstip luidde, van toepassing is.

Planbeschrijving

2.2. Met de pkb is beoogd ruimtelijke voorwaarden te scheppen voor het verwezenlijken van de volgende dubbeldoelstelling: versterking van de positie van de Rotterdamse haven en de daaraan functioneel verbonden plaatsen (de mainport Rotterdam) en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond.

Hiertoe zijn drie deelprojecten benoemd die tezamen het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (hierna ook: PMR) vormen:

1. Bestaand Rotterdams Gebied (hierna ook: BRG): een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren;
2. Landaanwinning: uitbreiden van de Rotterdamse haven met een landaanwinning ten behoeve van haven- en industrieterrein van maximaal 1.000 hectare netto (de zogenoemde Tweede Maasvlakte) en maatregelen om schade aan beschermde natuur te compenseren;
3. 750 hectare natuur- en recreatiegebied: ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden op Midden-IJsselmonde en ten noorden van Rotterdam.

Bevoegdheid van de Afdeling

2.3. Ingevolge artikel 2a, eerste lid, van de WRO stelt de Ministerraad voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vast. Deze plannen kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's of nota's, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, zoals nader bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Indien een onderdeel van een zodanig plan een concrete beleidsbeslissing is, wordt die beslissing bij de vaststelling van andere plannen op grond van deze wet in acht genomen.

Ingevolge artikel 39 van de WRO bevat een planologische kernbeslissing ten behoeve van een groot project van nationaal belang een of meer concrete beleidsbeslissingen. Bij de nadere besluitvorming over zodanige projecten worden die beleidsbeslissingen in acht genomen.

2.3.1. Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder a, van de WRO, voor zover hier van belang, gelezen in samenhang met artikel 56, eerste lid, van de WRO kan door een ieder beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld tegen een concrete beleidsbeslissing, een herziening of een intrekking daarvan, opgenomen in een planologische kernbeslissing.

2.3.2. Ingevolge artikel 1 van de WRO wordt onder een concrete beleidsbeslissing verstaan een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit in een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan.

2.3.3. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 wordt in een planologische

kernbeslissing een concrete beleidsbeslissing als zodanig in de tekst of op de kaart benoemd en herkenbaar aangegeven.

2.3.4. Uit deze bepalingen volgt dat de Afdeling met betrekking tot een vastgestelde of herziene planologische kernbeslissing slechts bevoegd is te oordelen over beroepen die zijn gericht tegen daarin vervatte concrete beleidsbeslissingen. Indien een beroep is gericht tegen een niet door het bestuursorgaan als concrete beleidsbeslissing aangegeven onderdeel van een planologische kernbeslissing, is het niet gericht tegen een concrete beleidsbeslissing in de zin van artikel 1 van de WRO; de Afdeling is onbevoegd van zo'n beroep kennis te nemen.

2.3.5. Indien een beroep ertoe strekt dat een beleidsuitspraak van het bestuursorgaan als een concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing had moeten worden opgenomen, moet dit beroep worden opgevat als een beroep tegen een weigering om een concrete beleidsbeslissing te nemen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 11 december 2002, no. 200100097/1 (AB 2003, 65), acht zij zich, gelet op de ontstaansgeschiedenis van artikel 1 van de WRO, onbevoegd van zo'n beroep kennis te nemen.

Reikwijdte toetsing door de Afdeling

2.4. Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 1 van de WRO (Kamerstukken II, 1996/1997, 25 311, nr. 3, p. 13-15 en nr. 6, p. 43-45) blijkt dat de wetgever de bevoegdheid om te beslissen welke beleidsuitspraken als een concrete beleidsbeslissing moeten worden gezien, bewust uitsluitend aan het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, heeft willen toekennen.

Aangezien in artikel 2a, eerste lid, en artikel 39 van de WRO is bepaald dat een concrete beleidsbeslissing in acht dient te worden genomen bij respectievelijk de vaststelling van andere plannen op grond van de WRO en de nadere besluitvorming over grote projecten van nationaal belang, en ingevolge artikel 24 van de WRO geen zienswijzen tegen het ontwerpbestemmingsplan kunnen worden ingediend, voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing, is in het kader van de toetsing door de Afdeling met name van belang of de rechtsgevolgen van de desbetreffende concrete beleidsbeslissing duidelijk zijn.

Dit stelsel van besluitvorming en rechtsbescherming brengt mee, dat indien in een concrete beleidsbeslissing een definitieve planologische keuze met betrekking tot de bestemming van een gebied is neergelegd, het onderzoek dat aan die beslissing is voorafgegaan, afhankelijk van aard en strekking van de concrete beleidsbeslissing, dienovereenkomstig volledig dient te zijn en gemotiveerd inzicht dient te bieden in de mogelijkheden tot verwezenlijking van de bestemming. Zo dient een concrete beleidsbeslissing waarvan de bestemmingsplanwetgever op grond van de wet niet mag afwijken op dezelfde wijze gemotiveerd te worden als een bestemmingsplan. Een dienovereenkomstige eis geldt met het oog op de nadere besluitvorming als bedoeld in artikel 39 van de WRO. Bij de vaststelling van de concrete beleidsbeslissing dient dan ook een volledige beoordeling te worden verricht in die zin dat voldoende duidelijk is dat er geen belemmeringen zijn die in de weg staan aan de nadere invulling van het gebied bij een bestemmingsplan en de nadere besluitvorming als bedoeld in artikel 39 van de WRO.

Dit betekent overigens niet dat, mits wordt voldaan aan de minimaal aan een concrete beleidsbeslissing te stellen eisen, in een concrete beleidsbeslissing niet kan worden volstaan met een ruim ruimtebeslag voor een bepaalde activiteit of een globale invulling. In dat geval zal binnen de grenzen van het in de concrete beleidsbeslissing opgenomen ruimtebeslag naar nadere invulling worden gezocht. In geval de activiteit als zodanig in de concrete beleidsbeslissing is bepaald, kan deze bij de vervolgbesluitvorming niet meer ten principale ter discussie worden gesteld. Wat betreft de te maken keuze bij de nadere invulling kan artikel 24 van de WRO echter niet worden tegengeworpen zulks ondanks het feit dat de activiteit zich binnen het vastgestelde ruimtebeslag bevindt.

Concrete beleidsbeslissingen

2.5. Ten aanzien van het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied zijn in de pkb geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen.

2.5.1. Ten aanzien van het deelproject Landaanwinning zijn de volgende concrete beleidsbeslissingen opgenomen:

1. "Concrete beleidsbeslissing: het beoogde resultaat van het deelproject Landaanwinning is een nieuw haven- en industrieterrein in de Noordzee van ten hoogste 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein, aansluitend op het bestaande havengebied (de Maasvlakte). Een landaanwinning ten behoeve van haven- en industrieterrein wordt mogelijk gemaakt in het gebied dat begrensd wordt door de Euro-Maasgeul in het noorden, de verlengde demarcatielijn in het zuiden en in het westen door de lijnen zoals aangeduid op figuur 3.1."

2. “Concrete beleidsbeslissing: de huidige demarcatielijn zal – conform het vigerend Streekplan Rijnmond – in west-zuidwestelijke richting worden verlengd (zie figuur 3.1), hetgeen betekent dat in de Haringvlietmond direct ten zuiden van deze lijn geen landaanwinning voor een haven- en industrieterrein is toegestaan.”.

3. “Concrete beleidsbeslissing: in figuur 3.2 is het gebied aangegeven waar het voor de landaanwinning benodigde ophoogzand zal worden gewonnen, daarbij in aanmerking nemende dat ook zand mag worden benut, dat als bijproduct vrijkomt bij werken ter waarborging van de toegankelijkheid van de Rotterdamse haven, zoals verbreding en verdieping van de vaargeul of bij de eventuele winning van beton- en metselzand (waarvoor een aparte procedure geldt). De zeewaartse begrenzing van het gebied voor zandwinning wordt gevormd door een straal van 30 km vanuit het midden van de zuidrand van de referentie-ontwerpen voor een landaanwinning. De landwaartse begrenzing wordt gevormd door de 2 km lijn zeewaarts van de doorgaande -20 m NAP dieptelijn. Delen van het zoekgebied worden van zandwinning uitgesloten als uit het MER zandwinning blijkt dat de zandwinning in deze deelgebieden significante negatieve effecten kan hebben op beschermde habitats en/of beschermde soorten en/of op Natura 2000 gebieden.”.

4. “Concrete beleidsbeslissing: voor de compensatie van het verlies aan zeenatuur wordt een zeereservaat mogelijk gemaakt van circa 31250 hectare voor de Haringvlietmond in de vorm van een beheersplan in het kader van artikel 6.1 van de Habitatrichtlijn. Als uit onderzoek en monitoring blijkt dat het reservaat minder groot hoeft te zijn, zal de te realiseren omvang worden bijgesteld. In het zeereservaat worden gebruiksfuncties, die substantieel negatieve effecten hebben op mariene natuurwaarden, verboden of beperkt en wordt een aantal actieve beheersmaatregelen getroffen. Het zeereservaat wordt mogelijk gemaakt op de locatie in de Voordelta als aangegeven in figuur 3.3.”.

5. “Concrete beleidsbeslissing: voor de compensatie van de effecten van landaanwinning op open droog duin worden voor de Delflandse kust - aansluitend aan de zeekant van het bestaande duingebied - duinen met strand mogelijk gemaakt met een omvang van 100 ha. Deze duinen worden mogelijk gemaakt op de locatie zoals aangegeven op figuur 3.4. In combinatie met het open droog duin worden ook natte duinvalleien mogelijk gemaakt.”.

6. “Concrete beleidsbeslissing: voor de compensatie van het kwaliteitsverlies van de zeereep op Voorne en Goeree wordt nieuwe zeereep mogelijk gemaakt. Bij de Brouwersdam wordt een zeereep met een omvang van 15 ha mogelijk gemaakt op de noordelijke locatie, aangegeven in figuur 3.5. Op de kust van de landaanwinning wordt een zeereep met een omvang van 8 ha mogelijk gemaakt.”.

2.5.2. Ten aanzien van het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied zijn de volgende concrete beleidsbeslissingen opgenomen:

1. “Concrete beleidsbeslissing: in het gebied Midden-IJsselmonde wordt binnen de begrenzing die is aangegeven op figuur 3.6 een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied gerealiseerd met een oppervlak van circa 600 hectare. Het gebied ten noorden van de Essendijk zal de hoofdfunctie openlucht recreatie met natuurwaarden worden gegeven. Het gebied ten zuiden van de Essendijk gelegen zal de hoofdfunctie hoogwaardige natuur met recreatief medegebruik krijgen. Bij de transformatie van Midden IJsselmonde zal ruimte blijven voor agrarische bedrijvigheid en zullen de bestaande landschappelijke en cultuurhistorische elementen zoveel mogelijk behouden blijven.”.

2. “Concrete beleidsbeslissing: zoals op figuur 3.8 staat aangegeven zal in de Schiebroekse- en de Zuidpolder, een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied met een oppervlakte van circa 100 hectare worden gerealiseerd. In de Schiezone wordt overeenkomstig figuur 3.8 circa 50 hectare openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied gerealiseerd.”.

Toetsing van de bevoegdheid

2.6. [appellant sub 13] heeft in zijn beroepschrift en in zijn aanvulling hierop niet aangegeven tegen welke concrete beleidsbeslissing(en) hij opkomt. Ter zitting heeft hij desgevraagd toegelicht dat zijn beroep is gericht tegen de dubbeldoelstelling van het PMR.

Aangezien de dubbeldoelstelling als zodanig geen concrete beleidsbeslissing is, is de Afdeling onbevoegd van het beroep van . [appellant sub 13] kennis te nemen.

2.7. De beroepen van de vereniging “Vereniging Verontruste Burgers van Voorne” (hierna: Vereniging Verontruste Burgers) en het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne zijn mede gericht tegen het niet opnemen van een concrete beleidsbeslissing voor het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied.

Volgens de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “Perpetuum Progress International B.V.” (hierna: Perpetuum Progress International) dient in een concrete beleidsbeslissing te worden bepaald dat de

landaanwinning alleen bedoeld is voor deepsea gebonden activiteiten. Volgens de Vereniging Verontruste Burgers en het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne dient in een concrete beleidsbeslissing een afwegingskader te worden opgenomen, waaraan de vestiging van andere activiteiten dan deepsea gebonden activiteiten ter plaatse van de landaanwinning wordt getoetst.

Het beroep van de Vereniging Verontruste Burgers is er voorts op gericht de beslissing van wezenlijk belang inzake de compensatie van de negatieve effecten voor de beschermde natuurwaarden ten gevolge van de landaanwinning te wijzigen in een concrete beleidsbeslissing. Ook is deze vereniging van mening dat, nu voor de uitwerking veelvuldig wordt verwezen naar het projectenspoor, in de pkb een concrete beleidsbeslissing over de inspraak ten aanzien van die uitwerking opgenomen dient te worden.

Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne is er voorts op gericht dat in de concrete beleidsbeslissing inzake het zeereservaat wordt opgenomen dat de recreatief toeristische functie van het badstrand van Rockanje wordt gerespecteerd en gegarandeerd. Verder is dit college van mening dat in de concrete beleidsbeslissingen die zien op te treffen compenserende maatregelen, moet worden opgenomen dat compensatie van niet-mitigeerbare significante effecten moet plaatsvinden in het gebied waar deze effecten optreden. Ook Perpetuum Progress International is, gelet op de concrete beleidsbeslissingen inzake de aanleg van duinen met strand voor de Delflandse kust en het mogelijk maken van nieuwe zeereep, van mening dat ten aanzien van gebieden waar de leefbaarheid wordt aangetast, compenserende maatregelen dienen te worden opgenomen in een concrete beleidsbeslissing. Op dienovereenkomstige wijze stellen deze beide appellanten dat verweerder in de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied ten onrechte geen maatregelen heeft opgenomen die de leefbaarheid op Voorne zullen verbeteren.

2.7.1. De vorenstaande beroepen moeten in zoverre worden opgevat als beroepen tegen een weigering om een concrete beleidsbeslissing te nemen dan wel aan te vullen. De Afdeling is in zoverre onbevoegd kennis te nemen van deze beroepen.

2.7.2. Voor zover de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne en Perpetuum Progress International mede aldus dienen te worden verstaan dat onvoldoende is voorzien in compensatiemaatregelen voor de landaanwinning, zullen deze in dat kader worden behandeld. Daarbij overweegt de Afdeling voorts dat voor een behandeling van deze beroepsgronden in het kader van de concrete beleidsbeslissingen voor het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied geen plaats is. De in dat kader te nemen maatregelen zijn er onder meer voor bedoeld om de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond te verbeteren. Daarnaast is in het bestuurlijke stakeholdersoverleg een akkoord bereikt over extra leefbaarheidsmaatregelen voor Voorne en Goeree. Deze maatregelen zijn opgenomen in het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied. De leefbaarheidsmaatregelen zijn losgekoppeld van de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van de landaanwinning. In het bijzonder is het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied niet bedoeld als compensatie voor de natuurwaarden die door de landaanwinning verloren gaan.

Formele bezwaren

2.8. De vereniging "Nederlandse Visserbond" en andere (hierna: de Visserbond en andere) komen in beroep op tegen de concrete beleidsbeslissingen inzake de landaanwinning, de zandwinning en het zeereservaat. Zij stellen allereerst dat in strijd met artikel 2a, eerste lid, van de WRO de tijdsduur niet in de pkb is vermeld.

2.8.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de looptijd van de pkb is beperkt tot tien jaar. Hiertoe wijst hij op het gestelde in de paragrafen 3.3.1 en 3.4.4 van de pkb, waaruit blijkt dat in ieder geval tien jaar na het van kracht worden van de pkb een evaluatie zal plaatsvinden wat betreft de landaanwinning en dat ernaar gestreefd wordt de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied binnen tien jaar te verwezenlijken.

2.8.2. Ingevolge artikel 2a, eerste lid, van de WRO wordt in een pkb vermeld voor welke tijdsduur deze geldt.

Uit de wetsgeschiedenis (TK 1977-1978, 14 889, nr. 3, p. 34) blijkt omtrent het verstrijken van de geldingsduur van de pkb het volgende: "De planologische kernbeslissing is, zoals eerder gezegd, een planologische maatregel waarin het beleid voor lange termijn is neergelegd. Het in het besluit genoemde tijdvak moet aangemerkt worden als een raming van de termijn, waarna de beslissing herbezinning zal behoeven.

Dit houdt geenszins in dat na verloop van dat tijdvak het beleid als zodanig is verlaten en als achterhaald kan worden beschouwd, doch slechts dat het rechtsgevolg van de planologische kernbeslissing - het kunnen geven van een op die beslissing gebaseerde aanwijzing waartegen geen beroep open staat - vervallen is."

Het belang van het vermelden van de tijdsduur van de pkb ligt naar het oordeel van de Afdeling voor het thans geldende recht in het verval van de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan de in de pkb opgenomen concrete beleidsbeslissing(en). Over de tijdsduur zal daarom geen onduidelijkheid mogen bestaan.

2.8.3. Uit paragraaf 3.3.1 van de pkb blijkt dat een tussentijdse evaluatie van het deelproject Landaanwinning wenselijk wordt geacht. Deze evaluatie vindt, aldus deze paragraaf, plaats na de aanleg van ongeveer 500 hectare (land) of tien jaar na het van kracht worden van de pkb conform de gebruikelijke herzienings- c.q. verlengingstermijn van de pkb. Wat betreft het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied is volgens paragraaf 3.4.4 voorzien in een streeftermijn van tien jaar voor de grondverwerving en inrichting van dit gebied.

Nog daargelaten dat aan deze passages geen betekenis is toegekend voor de gehele pkb, overweegt de Afdeling dat uit de passages niet (eenduidig) de tijdsduur van de pkb, als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de WRO, volgt. Ook anderszins is in de pkb geen tijdsduur vermeld als bedoeld in voornoemd artikellid.

Hieruit volgt dat verweerder op dit punt heeft gehandeld in strijd met artikel 2a, eerste lid, van de WRO en de concrete beleidsbeslissingen inzake de landaanwinning, de zandwinning en het zeereservaat in zoverre in strijd met deze bepaling heeft genomen.

2.9. De Visserijbond en andere achten de concrete beleidsbeslissingen voor de landaanwinning en de zandwinning voorts in strijd met artikel 2b van de WRO. Deze concrete beleidsbeslissingen conflicteren naar hun mening met de in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (hierna: het SGR) opgenomen beslissing van wezenlijk belang inzake het sluiten van bepaalde gebieden in de Voordelta voor visserij. Ook achten zij deze in strijd met de aanduidingen in het SGR ter plaatse van een kern- en/of natuurontwikkelingsgebied. Verder achten zij de concrete beleidsbeslissingen in strijd met het Structuurschema Groene Ruimte 2 (hierna: het SGR 2).

2.9.1. Verweerder acht de concrete beleidsbeslissingen niet in strijd met het SGR. Landaanwinning en zandwinning worden volgens hem voorts niet uitgesloten in een in het SGR opgenomen beslissing van wezenlijk belang.

2.9.2. Ingevolge artikel 2b, eerste lid, van de WRO kan een pkb geheel of gedeeltelijk worden herzien of ingetrokken.

De Afdeling overweegt dat het SGR, gelet op de Wet rechtskracht Structuurschema groene ruimte en de daaraan toegekende terugwerkende kracht, ten tijde van de vaststelling van de nu voorliggende pkb en ook thans als een geldend plan als bedoeld in artikel 2a van de WRO dient te worden aangemerkt.

In het SGR zijn onder meer beslissingen van wezenlijk belang neergelegd inzake het sluiten van bepaalde gebieden in de Voordelta voor bepaalde vormen van visserij en inzake de toelaatbaarheid van ingrepen en ontwikkelingen in of in de onmiddellijke nabijheid van kerngebieden.

Voor zover zou moeten worden aangenomen dat de concrete beleidsbeslissingen inzake de landaanwinning en de zandwinning in strijd zijn met deze in het SGR opgenomen beslissingen van wezenlijk belang, ziet de Afdeling hierin geen aanleiding voor het oordeel dat de pkb PMR pas had mogen worden vastgesteld nadat het SGR op die punten zou zijn herzien. Bij een latere pkb kan een andere beleidskeuze worden gemaakt dan in het SGR is neergelegd. Niet is gebleken dat rechtsbeginselen of bijzondere omstandigheden hieraan in dit geval in de weg staan. Niet kan derhalve worden geoordeeld dat de pkb op dit punt onrechtmatig is.

Over het SGR 2 overweegt de Afdeling dat in zoverre rijksbeleid in voorbereiding is; dit is derhalve nog niet geldend. Het voornemen van rijkswege is erop gericht het SGR 2 te doen opgaan in de Nota Ruimte. De Afdeling is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat beide concrete beleidsbeslissingen niet aan het in voorbereiding zijnde SGR 2 (de Nota Ruimte) behoeften te worden getoetst.

De beroepen tegen de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van het deelproject Landaanwinning

Omvang en ligging zoekgebied landaanwinning

2.10. De Vereniging Verontruste Burgers stelt voorts in beroep dat het gebied waarbinnen de landaanwinning kan worden aangelegd, overgedimensioneerd is en in overeenstemming dient te worden gebracht met de configuratie van de in het milieu-effectrapport (hierna: MER) onderzochte varianten en de in het akkoord "Visie & Durf" overeengekomen Haringvlietlijn. Verwezenlijking van de zogenoemde "Zuidelijke variant" zou uitgesloten moeten worden, aldus de vereniging.

Ook het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne stelt in beroep dat het zoekgebied voor de landaanwinning begrensd dient te worden. Binnen het gebied dat wordt begrensd door de Euro-Maasgeul in het noorden, de verlengde demarcatielijn in het zuiden en de Haringvlietlijn, zoals opgenomen in "Visie & Durf", in het westen bestaan voldoende mogelijkheden voor innovatieve ontwerpen voor de landaanwinning, aldus het college.

2.10.1. Verweerder ziet geen aanleiding voor een verkleining van het zoekgebied voor de landaanwinning. Hij benadrukt het belang van een voldoende grote omvang om optimaal te kunnen profiteren van voortschrijdende inzichten ten aanzien van de effecten van ontwerpen op ecologische, milieu-, technische en economische aspecten. Voorts zijn in de pkb randvoorwaarden geformuleerd waaraan bij de keuze voor het uiteindelijke ontwerp voldaan zal moeten worden, aldus verweerder.

2.10.2. Met de concrete beleidsbeslissing voor de landaanwinning, gezien in samenhang met de concrete beleidsbeslissing inzake de demarcatielijn, is een zeegebied als zoekgebied aangewezen dat is gelegen ten westen van de bestaande Maasvlakte. Het zoekgebied is aanzienlijk groter dan het uiteindelijk benodigde bruto oppervlak voor de gehele landaanwinning, die haven- en industrieterrein, havenbekkens, zeewering en infrastructuur omvat.

De begrenzing van dit gebied is aangeduid op figuur 3.1 bij beide concrete beleidsbeslissingen. Hiermee is voorzien in een verlenging in zuidwestelijke richting van de zogenoemde demarcatielijn; dit betreft de zuidelijke grens voor de uitbreiding van de Maasvlakte. Door deze verlenging behoort in beginsel ook de aanleg van een zuidelijke inrichtingsvariant tot de mogelijkheden.

De door appellanten bedoelde Haringvlietlijn is de met een lichte kromming in noordwestelijke richting doorgetrokken kustlijn van Rockanje. Het akkoord "Visie & Durf" is een in 2000 gesloten overeenkomst tussen de gemeente Rotterdam en diverse natuurorganisaties, waarin is neergelegd de Haringvlietlijn als zuidwestelijke begrenzing van de nieuwe landaanwinning aan te houden. In geval van een begrenzing door de Haringvlietlijn zou een zuidelijke inrichtingsvariant uitgesloten zijn. Het akkoord is niet door het Rijk ondertekend.

De Afdeling ziet in het algemeen geen aanleiding voor het oordeel een zoekgebied in een concrete beleidsbeslissing, mits omtrent de omvang en begrenzing hiervan geen onduidelijkheid bestaat, in strijd met enige bepaling van de WRO of anderszins in strijd met het recht te achten. Het is in eerste instantie aan het bestuursorgaan om te bepalen of hij de voorkeur geeft aan het aanwijzen van een precieze plaats dan wel een zoekgebied. Indien hij kiest voor een gebied dat groter is dan nodig voor de mogelijk te maken activiteit dient bij de vaststelling van de concrete beleidsbeslissing met het oog op de uitvoerbaarheid daarvan voldoende zeker te zijn dat de activiteit in de vervolgbesluitvorming op een of meer plaatsen binnen dat zoekgebied kan worden gelokaliseerd. Zoals hiervoor in 2.4. is overwogen, kan artikel 24 van de WRO bij een definitieve plaatsbepaling binnen het zoekgebied voorts niet worden tegengeworpen.

Meer in het bijzonder ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel het thans aan de orde zijnde zoekgebied voor de landaanwinning in strijd met de rechtszekerheid te achten. Zij acht de omvang en de begrenzing voldoende duidelijk vastgelegd en ook voldoende gemotiveerd.

De Afdeling zal de bezwaren van de Vereniging Verontruste Burgers en het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne voorts aldus opvatten dat zij van mening zijn dat de zuidelijke inrichtingsvariant vanwege de gevolgen daarvan voor Voorne uitgesloten zou moeten worden en zij zal deze bezwaren hierna in 2.15. en volgende behandelen.

2.11. De Vissersbond en andere stellen voorts in beroep dat de concrete beleidsbeslissing inzake de landaanwinning niet uitvoerbaar is aangezien tweevijfde van het zoekgebied niet decentraal is ingedeeld. Om die reden kunnen bestemmingsplannen en geluidszones volgens hen niet worden vastgesteld.

2.11.1. Verweerder stelt dat is voorzien in een bestuurlijke indeling van het gebied van de landaanwinning bij de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. Hij gaat er van uit dat er tijdig een bevoegd decentraal gezag zal zijn om terzake van de landaanwinning nadere besluiten te nemen.

2.11.2. Bij Wet van 2 november 1990, houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële Verhoudingswet 1984 is voorzien in een wettelijke regeling dan wel een aanpassing van de provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de provincies Noord-Holland, uitgezonderd de kust van de gemeente Texel, Zuid-Holland en Zeeland. Uit deze regeling, gezien in samenhang met de ligging van het zoekgebied voor de landaanwinning, volgt dat een groot gedeelte van het zoekgebied op gronden ziet die zich weliswaar binnen de Nederlandse territoriale wateren bevinden, maar niet gemeentelijk en provinciaal zijn ingedeeld.

In de Wet algemene regels herindeling zijn voorschriften neergelegd die van toepassing zijn op de wijziging van de gemeentelijke en provinciale indeling.

Niet is gebleken dat niet kan worden voorzien in een gemeentelijke en provinciale indeling van het gebied van de landaanwinning. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid van een tijdige bestuurlijke indeling van het gebied van de landaanwinning bij de provincie Zuid-Holland en bij de gemeente Rotterdam mocht uitgaan. Hij kon dan ook van de tijdige aanwezigheid van een bevoegd gezag voor de diverse te nemen vervolgbesluiten uitgaan. Overigens is inmiddels in het Staatsblad (Stb. 2004, 514 en 515) het

besluit tot wijziging van de gemeente- en provinciegrens bekendgemaakt.

Vogel- en Habitatrichtlijn

2.12. De Visserbond en andere achten de concrete beleidsbeslissing inzake de landaanwinning, voor zover deze betreft de gevolgen voor het vislarven- en slibtransport naar de Waddenzee, in strijd met artikel 6, derde lid, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206; hierna: Habitatrichtlijn) mede in het licht van het voorzorgsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag), aangezien op dat punt geen dan wel onvoldoende onderzoek naar de ecologische effecten is verricht.

Voorts achten zij deze concrete beleidsbeslissing in strijd met artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. In dat verband voeren zij onder meer aan dat naar alternatieven voor de landaanwinning onvoldoende onderzoek is gedaan. Het zoekgebied is volgens hen ten onrechte beperkt tot Zuid-West Nederland en niet is bezien of aanleg elders mogelijk is buiten de ecologische hoofdstructuur. Dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen volgens appellanten niet worden aangenomen, aangezien de aangevoerde redenen alleen van economische aard zijn.

2.12.1. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Pb L 103; hierna: Vogelrichtlijn) dienen de lidstaten voor de leefgebieden van de in bijlage I van de richtlijn genoemde vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen te treffen, met name door het aanwijzen van de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszone.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn dienen de lidstaten soortgelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones.

In artikel 7 van de Habitatrichtlijn is bepaald dat het beschermingsregime van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn op de krachtens de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones van toepassing is.

In artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in het vierde lid, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

In artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

2.12.2. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) moet ter bepaling van de werking van een richtlijn een onderscheid worden gemaakt tussen een correcte en een incorrecte implementatie van die richtlijn.

In geval van correcte implementatie bereikt de werking van een richtlijn de particulieren via de door de betrokken lidstaat getroffen uitvoeringsmaatregelen. Slechts indien een richtlijn, na afloop van de implementatieperiode, niet, niet tijdig of onjuist is geïmplementeerd, kan een particulier een rechtstreeks beroep

op die richtlijn doen en dan nog alleen op de bepalingen van de richtlijn die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn bepaald (arrest 8/81, Becker, Jur. 1982, pp. 59 e.v. pp. 70-71).

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof dienen de rechterlijke instanties van de lidstaten de rechtsbescherming te verzekeren die voor de justitiabelen uit de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht voortvloeit (arrest C-312/93, Peterbroeck, 14 december 1995).

Uit het vorenstaande blijkt dat de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn alleen kan rijzen in gevallen waarin niet, niet tijdig of incorrect is geïmplementeerd.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof (arrest 14/83, Von Colson en Kamann, 10 april 1984, Jur. 1984, p. 1891; arrest 106/89, Marleasing, 13 november 1990, Jur. 1990, p. I-4135) moet bij de toepassing van nationaal recht de nationale rechter dit recht zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken.

Waddenzee

2.12.3. De Waddenzee is bij besluit van 8 november 1991 aangewezen als speciale beschermingszone (hierna: SBZ) als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn. Hierop is ingevolge artikel 7 van Habitatrichtlijn mede het beschermingsregime van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn is tot op heden niet geïmplementeerd in een wet in formele zin dan wel een ander algemeen verbindend voorschrift. De Afdeling ziet in het Nederlandse recht evenmin voorschriften die zich lenen voor richtlijnconforme interpretatie van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Uit het arrest van het Hof van 7 september 2004, zaak C-127/02, volgt dat op artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voor de nationale rechter een rechtstreeks beroep kan worden gedaan.

Niet in geding is dat de landaanwinning een plan of project is als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en dat deze niet kan worden aangemerkt als een plan of project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van de Waddenzee.

Dit betekent dat dient te worden bezien of verweerder op grond van objectieve gegevens kon uitsluiten dat de landaanwinning significante gevolgen heeft voor de Waddenzee, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen daarvan.

2.12.4. Uit de toelichting bij het besluit tot aanwijzing van de Waddenzee als SBZ blijkt onder meer het volgende.

De Waddenzee is in ecologisch opzicht het belangrijkste getijdegebied van West-Europa. Het gebied bestaat uit een complex van ondiep water met zand- en slibbanken, waarvan grote delen bij laag water droog vallen. De productie van biomassa in het Waddengebied is erg hoog. Dit hangt samen met de aanvoer van grote hoeveelheden anorganisch en organisch materiaal vanuit de Noordzee. Een deel hiervan wordt direct door planten en dieren opgenomen. Een ander deel bezinkt en wordt voor zover bruikbaar opgenomen door plantaardige en dierlijke organismen op en in de bodem. Het gedeelte dat niet direct of via sedimentatie wordt opgenomen, stroomt bij eb weer weg. Bij dit proces spelen vele soorten lagere planten en vele diersoorten een rol. Het gebied is voorts van groot belang voor een groot aantal vogelsoorten als voedselbron en rustplaats.

2.12.5. Uit het MER volgt dat de kustzone een belangrijke rol speelt in de migratie van eieren en vislarven van paaigebieden naar opgroeigebieden. Veel soorten paaien op open zee, terwijl de opgroeigebieden in de kustzone en estuaria (met name de Waddenzee) liggen. Een uitbouw van de kust ter plaatse van het zoekgebied voor de landaanwinning betekent een blokkade in de transportzone langs de kust. Ten noorden van de landaanwinning wordt de transportzone hierdoor naar verwachting verbreed. Het effect van een verbreding van de transportzone op het transport van eieren en larven is volgens het MER nog onvoldoende duidelijk.

2.12.5.1. In het MER is voorts ingegaan op een verandering in de slibconcentratie in de kustzone en de mogelijke gevolgen daarvan voor het slibtransport richting Waddenzee. Slib speelt een belangrijke rol in de ecologie van het Waddensysteem. De relaties tussen slib en ecologie zijn in veel gevallen echter nog niet duidelijk, aldus het MER. In het MER is op dit punt een nadere analyse aangekondigd.

Uit een studie van Delft Hydraulics over de effecten van verschillende PMR-landaanwinningsscenario's op het slibtransport vanuit het zuidelijke deel van de Noordzee langs de Nederlandse kust volgt dat de grootste effecten ten zuiden van het landaanwinninggebied te verwachten zijn. In de studie wordt tevens geconcludeerd dat het effect op de sedimentatiebalans in de Waddenzee vrij gering zal zijn. Daarbij wordt er wel op gewezen dat de foutmarge van de bevindingen nog aanzienlijk is en dat derhalve geen harde conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de voor de Waddenzee te verwachten gevolgen.

In de pkb zijn verder de resultaten van het in het MER aangekondigde nadere onderzoek naar de effecten van een landaanwinning op de slibhuishouding voor de Hollandse kust en in de Waddenzee vermeld. Een landaanwinning heeft effect op de verdeling van het slibtransport langs de Hollandse kust: dichtbij de kust neemt het slibtransport af, terwijl op een grotere afstand uit de kust sprake is van een toeneming. Dit effect gaat gepaard met een afnemende van de slibgehalten nabij de kust. Ter hoogte van Den Helder bedraagt deze afname volgens modelberekeningen 5 à 25%. De modelberekeningen geven nog geen betrouwbare voorspelling van de slibgehalten en de slibbalans van de Waddenzee. Op grond van de afname voor de kust van Den Helder wordt in de Waddenzee een afname van het slibgehalte verwacht, maximaal van dezelfde orde van grootte. Tegengesteld aan deze ontwikkeling zijn, aldus de pkb, de gevolgen van een veranderd spuiregime van de Haringvlietsluizen, hetgeen kan leiden tot een toeneming van het slibgehalte met ongeveer 20%. Over de gevolgen van veranderingen van de slibinstroom voor het ecosysteem van de Waddenzee is nog onvoldoende kennis aanwezig en ook binnen afzienbare tijd kan niet worden verwacht dat nieuwe gegevens beschikbaar zullen zijn, aldus de pkb.

2.12.6. Daargelaten de vraag of de veranderingen in het spuiregime van de Haringvlietsluizen betrokken kunnen worden bij de beantwoording van de vraag of voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte een passende beoordeling dient te worden gemaakt, valt niet uit te sluiten dat de landaanwinning gevolgen heeft voor het vislarven- en slibtransport langs de kust in noordelijke richting en dat deze, gelet op het op voorhand niet onaannemelijk te achten belang van de vislarven- en slibinstroom in de Waddenzee, significante gevolgen kan hebben voor de SBZ Waddenzee, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen daarvan. Dit betekent dat verweerder ten behoeve van de gevolgen van de landaanwinning voor de te beschermen waarden van de Waddenzee een passende beoordeling had moeten maken. De Afdeling is er op basis van de stukken die haar ter beschikking staan, en gelet op het verhandelde ter zitting onvoldoende van overtuigd dat de hiervoor vermelde onderzoeken kunnen worden aangemerkt als een passende beoordeling die op basis van de beste wetenschappelijke kennis voorziet in een inventarisatie van alle aspecten van de landaanwinning die de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee in gevaar kunnen brengen. Zij acht in dit verband niet aanneemelijk gemaakt dat nader onderzoek niet zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang en de gevolgen van een verminderde slib- en vislarventoevoer voor de te beschermen waarden van de Waddenzee in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen.

Gelet op het voorgaande is de concrete beleidsbeslissing voor de landaanwinning genomen in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Voordelta, Voornes Duin en Duinen van Goeree

2.12.7. Het zoekgebied voor de landaanwinning dat in de pkb als concrete beleidsbeslissing is aangewezen, is geprojecteerd in de Voordelta en gelegen in de nabijheid van duinen met hoge natuurwaarden op Voorne en Goeree. De Voordelta is bij besluiten van 24 maart 2000 en 7 december 2001 aangewezen als SBZ op grond van de Vogelrichtlijn.

Uit de toelichting bij het besluit van 24 maart 2000, die onderdeel uitmaakt van dit aanwijzingsbesluit, blijkt dat de Voordelta bestaat uit open zee, intergetijdegebied (zandplaten en slikken) en stranden. Het gebied kwalificeert zich als SBZ vanwege het voorkomen van de Lepelaar, Toppereend, Zilverplevier, Tureluur, Roodkeelduiker en Kuifduiker; daarvan zijn de Lepelaar, Toppereend, Zilverplevier en Tureluur te beschouwen als soorten die bescherming behoeven op grond van de Wetlands-Conventionie.

2.12.8. Door de aanleg van de landaanwinning zal dit gedeelte van de Voordelta als natuurgebied verloren gaan. Uit de pkb volgt dat verweerder zich op het standpunt stelt dat de uitbreiding van de Rotterdamse haven de natuurlijke kenmerken van dat gebied zal aantasten. Hij verbindt hieraan de conclusie dat de aanleg van de landaanwinning alleen mogelijk is indien voldaan kan worden aan de criteria in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn.

De Nederlandse regering heeft in dit verband op 12 maart 2002 de Europese Commissie verzocht advies uit te brengen in het kader van de Vogelrichtlijn en artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, aangezien de landaanwinning waarschijnlijk significante gevolgen zal hebben voor een prioritaire habitat alsmede voor twee andere habitats die worden genoemd in bijlage 1 van de Habitatrictlijn. De Commissie heeft op 24 april 2003 advies uitgebracht. Volgens de Commissie lijkt het geen twijfel dat het project, in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, significante gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van verscheidene Natura 2000-zones en de hier voorkomende habitats en soorten. De vogelsoorten waarop de landaanwinning significante gevolgen zal hebben, zijn de Kuifduiker en de Toppereend. De populaties van de Kuifduiker zullen waarschijnlijk met 0,1 tot 5% teruglopen in de SBZ; voor de populaties van de Toppereend is dit 8 tot 16%.

Mede gelet op het vorenstaande is niet in geding dat de aanleg van de landaanwinning schadelijke gevolgen heeft voor het desbetreffende deel van de SBZ Voordelta, doordat de natuurlijke kenmerken van dit gebied zullen

worden aangetast, en dat artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing is.

2.12.9. De Afdeling stelt onder verwijzing naar haar overwegingen in 2.12.2. vast dat artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn tot op heden niet is geïmplementeerd in een wet in formele zin dan wel een ander algemeen verbindend voorschrift. De Afdeling ziet in het Nederlandse recht evenmin voorschriften die zich lenen voor richtlijnconforme interpretatie van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Derhalve dient de Afdeling na te gaan of artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn rechtstreeks werkt, dat wil zeggen of op dat artikellid voor de nationale rechter een rechtstreeks beroep kan worden gedaan.

Een gemeenschapsregeling is onvoorwaardelijk, indien de verplichting die zij oplegt, van geen enkele voorwaarde en haar uitvoering of werking van generlei handeling van de instellingen van de Europese Unie of van de lidstaten afhankelijk is gesteld.

De Afdeling is van oordeel dat aan artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, gelet op de bewoordingen van die bepaling, rechtstreekse werking toekomt. Dit artikellid is wat betreft de grenzen van de aan de lidstaat gelaten beoordelingsvrijheid onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig en moet als een uitzondering op de algemene regel in het derde artikellid worden aangemerkt. Zoals de Afdeling hiervoor reeds heeft overwogen heeft het Hof ten aanzien van dat artikellid in zijn arrest van 7 september 2004, zaak C-127/02, bepaald dat daarop voor de nationale rechter een rechtstreeks beroep kan worden gedaan. In haar rechtsoverwegingen 59 tot en met 61 heeft het Hof artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn mede genoemd bij de beantwoording van gestelde vragen over de toepassing van het derde artikellid.

2.12.10. Naast de aanwijzing als SBZ op grond van de Vogelrichtlijn staat de Voordelta op de lijst van Habitatgebieden die de Nederlandse regering aan de Commissie heeft toegezonden op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

Reden voor de aanmelding van de Voordelta is met name de hier voorkomende habitattypen "Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken" (1110) en "Bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten" (1140) alsmede de soorten Fint en Zeehond. Verder kwalificeert het gebied zich door de habitattypen "Eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met Zeekraal (*Salicornia* sp.) en andere zoutminnende soorten" (1310), "Schorren met slijkgrasvegetatie (*Spartinion maritimae*)" (1320) en "Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*)" (1330) alsmede de soorten Zeeprik, Elft en Zalm.

Naast de Voordelta zijn ook het Voornes Duin en de Duinen van Goeree op de Nederlandse lijst van Habitatrichtlijngebieden geplaatst.

Het Voornes Duin is aangemeld als belangrijkste gebied voor de Habitattypen "Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)" (2130), "Beboste duinen van het Atlantische, continentale en boreale gebied" (2180) en "Vochtige duinvalleien" (2190) alsmede de soorten Nauwe korfslak en Groenknolorchis. Verder is dit gebied aangemeld voor de Habitattypen "Wandelende duinen op de strandwal met Helm (*Ammophila arenaria*; witte duinen)" (2120), "Atlantische vastgelegde ontkalkte duinen (*Calluno-Ulicetea*)" (2150), "Duinen met Duindoorn (*Hippophaë rhamnoides*)" (2160), "Duinen met Kruipwilg (*Salix repens* ssp. *argentea*)" (2170) alsmede de soort Noordse woelmuis.

De Duinen van Goeree zijn aangemeld als belangrijkste gebied voor de Habitattypen "Eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met Zeekraal (*Salicornia* sp.) en andere zoutminnende soorten" (1310), "Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*)" (1330), "Embryonale wandelende duinen" (2110), "Wandelende duinen op de strandwal met Helm (*Ammophila arenaria*; witte duinen)" (2120) en "Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)" (2130) alsmede de soort Nauwe korfslak. Verder is dit gebied aangemeld voor de Habitattypen "Schorren met slijkgrasvegetatie (*Spartinion maritimae*)" (1320), "Duinen met Duindoorn (*Hippophaë rhamnoides*)" (2160), "Vochtige duinvalleien" (2190) en "Voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones" (6430) alsmede de soort Noordse woelmuis.

Uit de stukken, waaronder het advies van de Commissie, volgt dat de habitats waarvoor de landaanwinning significante gevolgen zal hebben, "Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie (grijze duinen)" (2130; orde van grootte 19,5 hectare), "Wandelende duinen op de strandwal met Helm (*Ammophila arenaria*; witte duinen)" (2120; orde van grootte 23 hectare) en "Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (1110; orde van grootte 3.125 hectare) zijn. Voorts zijn er significante gevolgen voor de Groenknolorchis (*Liparis loeselii*), zoals vermeld op bijlage II van de Habitatrichtlijn, in een vijfde van de zones waar deze voorkomt in het Voornes Duin.

Ten tijde van het bestreden besluit was de communautaire lijst als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn nog niet vastgesteld, zodat de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de

Habitatrichtlijn in zoverre nog niet golden.

Artikel 10 van het EG-Verdrag, waarin het beginsel van de gemeenschapstrouw is neergelegd, gelezen in samenhang met artikel 249 van het EG-Verdrag, brengt echter met zich dat lidstaten en hun organen zich tot het moment van vaststelling van de lijst door de Commissie onthouden van activiteiten die de verwezenlijking van het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen. Onder het door de richtlijn voorgeschreven resultaat dient in dit verband mede te worden begrepen de toets aan de voorwaarden van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

2.12.11. In het navolgende zal de Afdeling met name nagaan of de besluitvorming van verweerder wat betreft de toepassing van de in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn genoemde voorwaarden, in overeenstemming is met de in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) genoemde eisen van respectievelijk zorgvuldigheid en deugdelijke motivering alsmede artikel 10 van het EG-Verdrag, gelezen in samenhang met artikel 249 van het EG-Verdrag.

Alternatieven

2.12.12. Gelet op de tekst van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn dient in een geval als het onderhavige allereerst te worden onderzocht of een alternatieve oplossing voor het plan of project bestaat die geen of een geringere aantasting van de SBZ betekent. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan alternatieve plaatsen voor het project of aan alternatieve manieren waarop een zelfde resultaat kan worden bereikt. Bij de beoordeling van de alternatieven dient de bescherming van de SBZ voorop te staan.

Zoals hiervoor in 2.2. is beschreven, is met de pkb beoogd ruimtelijke voorwaarden te scheppen voor het verwezenlijken van de dubbeldoelstelling: versterking van de positie van de mainport Rotterdam en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond. Met mainport Rotterdam worden volgens de Startnotitie Mainportontwikkeling uit 1998 bedoeld de haven van Rotterdam en daaraan functioneel verbonden locaties, die samen optimale kansen bieden voor de verwerking van havengerelateerde goederenstromen en daaraan verwante handels-, logistieke en industriële activiteiten, met als doel het creëren van inkomen (bijdrage aan Bruto Nationaal Product) en werkgelegenheid in de regio Rijnmond en de rest van Nederland.

Voorafgaand aan de pkb-procedure heeft verweerder in 1996 onderzoek laten verrichten naar het ruimtetekort in de Rotterdamse haven. Dit onderzoek en een daarmee samenhangende landelijke discussie vormden de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam. Uit het verweerschrift blijkt dat de havenregio's Rijnmond, Vlissingen/Terneuzen, Amsterdam/Noordzeekanaal, Moerdijk en Delfzijl/Eemshaven in dit kader zijn betrokken. Naar aanleiding van de resultaten van deze verkenning heeft verweerder op 14 juli 1997 de Projectbeslissing Ruimtetekort in mainport Rotterdam genomen. Vervolgens is de startnotitie pkb-plus/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam genomen, waarin als zoekgebied Zuid-West Nederland is gehanteerd. Als alternatieve wijze voor het oplossen van het bestaande ruimtetekort heeft verweerder voorts de mogelijkheden tot inbreiden en intensiveren van de bestaande Rotterdamse haven gezien.

De Afdeling acht het alternatievenonderzoek toereikend.

2.12.13. Volgens verweerder kunnen de havens en industriegebieden van Moerdijk, Terneuzen en Vlissingen onvoldoende oplossing bieden voor het ruimtetekort. Verweerder is van mening dat in de havens in Zuid-West Nederland clustervoordelen, de logistieke dienstverlening en de verbinding via het spoor, die met name voor de sector deepsea containers onontbeerlijk zijn, ontbreken. Hij stelt verder vast dat ook de marktpartijen van mening zijn dat alleen de haven van Rotterdam de faciliteiten voor de deepsea containersector in voldoende mate te bieden heeft. Ditzelfde geldt voor een eventuele nieuwe, grootschalige chemievestiging ter versterking van het Rotterdamse chemiecluster.

Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat het inbreiden en intensiveren van de bestaande Rotterdamse haven wel kan bijdragen aan de versterking van de mainport maar dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn en bovendien in conflict kunnen komen met de te verbeteren kwaliteit van de leefomgeving rond de haven.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder in redelijkheid de keuze voor uitbreiding van de Rotterdamse haven als uitgangspunt kunnen nemen. Daarbij betreft de Afdeling dat ook de Commissie in haar eerdergenoemde advies van 24 april 2003 heeft geoordeeld dat de selectie tussen de alternatieve projectbenaderingen op passende wijze is uitgevoerd.

Dwingende redenen van groot openbaar belang

2.12.14. Gelet op de tekst van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn dient in een geval als dit ook te worden onderzocht of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn die kunnen rechtvaardigen dat het plan wordt gerealiseerd ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het desbetreffende gebied.

De dwingende redenen van groot openbaar belang zullen overtuigend moeten worden aangetoond. Hierbij dient ondubbelzinnig vast te staan dat het belang van de verwezenlijking van het plan of project op de lange termijn zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud van de SBZ.

2.12.15. In het verzoek om advies aan de Commissie heeft de Nederlandse regering een aantal elementen aangevoerd ter ondersteuning van haar verklaring dat de landaanwinning moet worden uitgevoerd om andere dwingende redenen van groot openbaar belang dan die welke samenhangen met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Deze elementen zijn:

▪ de haven- en industriële activiteiten in het gebied rond Rotterdam vormen een van de hoekstenen van de Nederlandse economie;

▪ de verwachte groei in de sectoren internationale containeroverslag en -vervoer en industriële chemie zal tot een grotere vraag naar ruimte leiden, waaraan moet kunnen worden voldaan, wil de Rotterdamse haven zijn concurrentiepositie in het gebied Hamburg-Le Havre kunnen behouden;

▪ de Rotterdamse haven is een essentieel multimodaal kruispunt in het Trans-Europees Netwerk Transport als vastgesteld bij "Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een transeuropees vervoersnet" en is aldus van communautair belang. Versterking van de mainport Rotterdam zal een belangrijke bijdrage leveren aan dit Europese beleid en ook bijdragen aan de welvaart van Europa;

▪ het PMR moet worden beschouwd als een project van gemeenschappelijk belang overeenkomstig artikel 1, vijfde lid, onder b, van de "Beschikking nr. 1346/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 tot wijziging van Beschikking nr. 1692/96/EG ten aanzien van zeehavens, binnenhavens en intermodale terminals alsmede ten aanzien van project nr. 8 in bijlage III";

▪ de gekozen projectbenadering, waarmee een beter gebruik van beschikbare ruimte, de verbetering van de levensomstandigheden en de generatie van nieuwe ruimte door landaanwinning worden gecombineerd, lijkt een optimaal evenwicht te vinden tussen de menselijke leefomgeving en het natuurlijk milieu in het Rotterdamse stads- en havengebied.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in de bovenvermelde redenen de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, heeft mogen aannemen. Daarbij overweegt zij dat dit artikel ook ziet op redenen van economische aard en dat ook de Commissie in het eerderbedoelde advies de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang heeft aangenomen.

Compenserende maatregelen

2.12.16. De derde voorwaarde ingevolge artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn is dat de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

De concrete beleidsbeslissingen inzake het zeereservaat, de aanleg van duinen met strand bij Delfland en de verwezenlijking van zeereep zijn bedoeld als compensatie voor door de landaanwinning te verliezen natuurwaarden. De Afdeling ziet aanleiding op deze plaats de beroepsgronden tegen deze concrete beleidsbeslissingen te behandelen. De beoordeling van deze compensatiemaatregelen is immers mede van belang voor de vraag of is voldaan aan de hiervoor vermelde derde voorwaarde.

Nieuwe duinen met strand bij Delfland alsmede nieuwe zeereep

2.12.17. Perpetuum Progress International, die in de gemeente Westvoorne vier vakantieparken exploiteert, stelt in haar beroep tegen de concrete beleidsbeslissingen inzake de nieuwe duinen met strand voor de Delflandse kust en de nieuwe zeereep bij de Brouwersdam dat deze gebieden hierdoor voor de recreatie aantrekkelijker worden en Voorne daarmee aan aantrekkingskracht zal inboeten.

2.12.17.1. Verweerder wijst er op dat in de keuze voor de compensatiemaatregelen de ecologische vereisten van de Habitatrictlijn sturend zijn geweest. Pas in tweede instantie kunnen andere argumenten, zoals recreatieve belangen, een rol spelen. Waar een afweging mogelijk was, zijn deze belangen wel meegewogen, aldus verweerder.

2.12.17.2. De Afdeling overweegt dat met beide compensatiemaatregelen is beoogd te voorzien in de ontwikkeling van min of meer dezelfde natuurtypen als door de landaanwinning verloren gaan (1:1 compensatie). Niet in geding is dat deze maatregelen op zich voldoende effect kunnen sorteren. Voor zover van de maatregelen

een extra positief effect op natuurwaarden ter plaatse uitgaat en dit een terugloop van de recreatie op Voorne, waar de recreatieparken van appellante zijn gelegen, met zich brengt, overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat door deze – mogelijk aan deze beide concrete beleidsbeslissingen toe te rekenen - terugloop een omvangrijke schade valt te verwachten. Verweerder heeft, gelet op het gestelde in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, bij de keuze van de compensatiemaatregelen de daarmee te bereiken positieve effecten voor de geschade natuurbelangen van bepalend belang kunnen achten.

Het zeereservaat

2.12.18. De Vissersbond en andere stellen in hun beroep tegen de concrete beleidsbeslissing inzake het zeereservaat voorts dat bij de voorbereiding ervan onvoldoende overleg heeft plaatsgevonden met de visserijsector. Pas toen een zeereservaat feitelijk als enige optie voor de compensatie van natuurwaarden was overgebleven, is getracht draagvlak te vinden bij de visserijsector voor deze maatregel, aldus deze appellanten.

2.12.18.1. Verweerder stelt dat in het kader van PMR is gekozen voor een overlegstructuur (het Overleg Niet-Rijkspartijen; hierna: ONR) waarin een beperkt aantal “koepels” was vertegenwoordigd die tezamen voldoende variëteit aan ideeën op relevante aspecten konden inbrengen. De functie van het ONR was kennisinbreng en verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming. In het kader van dit overleg zijn geen specifieke deel- of groepsbelangen vertegenwoordigd. De inbreng van specifieke belangen was mogelijk in het kader van de pkb-procedure, aldus verweerder.

2.12.18.2. Ingevolge artikel 2a, tweede lid, van de WRO is met betrekking tot de voorbereiding van een pkb de in afdeling 3.4 van de Awb geregelde procedure van toepassing, met dien verstande dat het ontwerp van de pkb gedurende ten hoogste twaalf weken ter inzage ligt en gedurende die periode desgevraagd ten minste gedurende drie aaneengesloten uren per week buiten de werkuren kan worden ingezien. Op verzoek wordt binnen die termijn een kosteloze mondelinge toelichting verstrekt. Een ieder kan gedurende de termijn van terinzageliggig schriftelijk zijn zienswijze omtrent het ontwerp kenbaar maken.

Niet is gebleken dat niet aan de vereisten in artikel 2a, tweede lid, van de WRO, gelezen in samenhang met afdeling 3.4 van de Awb, is voldaan. Overigens is uit de stukken gebleken dat door de visserijsector in de periode van terinzageliggig van het ontwerp van de pkb van 28 mei 2001 tot en met 27 juli 2001 van de gelegenheid tot het kenbaar maken van een zienswijze gebruik is gemaakt.

2.12.18.3. Ingevolge artikel 2a, derde lid, van de WRO plegen de in het eerste artikellid bedoelde Ministers over het ontwerp van de pkb overleg met de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen alsmede met die van de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde openbare lichamen, voor zover deze daarvoor in aanmerking komen. Bedoeld overleg vindt plaats tot uiterlijk twaalf weken na de termijn van terinzageliggig bedoeld in het tweede artikellid.

Naar uit de stukken blijkt heeft op 17 september 2001 over het gehele deel 1 van de pkb overleg plaatsgevonden met onder meer het Productschap Vis. Niet is gebleken dat niet aan de wettelijke vereisten van het derde artikellid is voldaan.

2.12.18.4. Ook voor het overige bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder inzake het gehouden overleg onjuist of onzorgvuldig te werk is gegaan. In dat verband komt betekenis toe aan de omstandigheid dat het Productschap Vis ook bij de totstandkoming van zowel de inventarisatie van mogelijke compensatiemaatregelen door het Expertisecentrum ten behoeve van deel 1 van de pkb als het “Advies over natuurcompensatie bij een tweede Maasvlakte” van november 2001 betrokken is geweest.

2.12.19. De Vissersbond en andere stellen verder onder meer dat uit de toelichting bij de concrete beleidsbeslissing inzake het zeereservaat volgt dat het bij gebruiksfuncties die substantieel negatieve effecten hebben op mariene natuurwaarden, onder meer gaat om bodemberoerende visserij en het vissen met fuiken en staande netten. Nog daargelaten dat zij niet aangetoond achten dat deze activiteiten tot deze effecten leiden, zijn zij van mening dat de concrete beleidsbeslissing eerst in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid aan de Commissie voorgelegd had moeten worden. Vervolgens zou de Raad van de Europese Unie de maatregel dienen vast te stellen. Zo lang dit niet is gebeurd, bezit verweerder niet de bevoegdheid deze compensatiemaatregel vast te stellen, aldus appellanten. De Commissie gaat er volgens hen in haar advies van 24 april 2003 ten onrechte van uit dat de maatregel een nationale aangelegenheid is. De maatregel heeft ook gevolgen voor buitenlandse vissers en belemmert bovendien op ongerechtvaardigde wijze het vrije verkeer.

2.12.19.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de beslissing om een zeereservaat mogelijk te maken in de zone waar de Europese Unie exclusief bevoegd is regels voor de visserij te stellen, niet in strijd is met het communautaire recht. Regulering van visserij zal mede in communautair verband moeten plaatsvinden. Daartoe zal volgens hem nog overleg plaatsvinden. Verweerder ziet voorts niet in hoe visserijbeperkingen in een zeereservaat het vrije verkeer tussen lidstaten zouden beïnvloeden. Voorts stelt hij dat met de concrete

beleidsbeslissing een ruimtelijke reservering is geregeld. Welke functies in welke mate zullen worden verboden of beperkt, hangt af van het in te stellen regime, aldus verweerder.

2.12.19.2. De Afdeling stelt voorop dat in de concrete beleidsbeslissing niet is aangegeven welke gebruiksfuncties zullen worden beperkt of verboden om het met de concrete beleidsbeslissing beoogde doel te bereiken. In het uitvoeringstraject dient dit nader te worden ingevuld. Dit betekent niet dat niet reeds nu als reële mogelijkheid moet worden gezien dat bepaalde vormen van visserij in het gebied van het in te stellen zeereservaat aan beperkingen zullen worden onderworpen om in voldoende mate in de noodzakelijke compensatie te kunnen voorzien.

Gelet hierop zal de instelling van het zeereservaat moeten worden beoordeeld in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de met het oog daarop door de Raad van de Europese Unie vastgestelde Verordening (EG) nr. 2371/2002 van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna: de Verordening) (PB L 358).

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Verordening heeft het gemeenschappelijk visserijbeleid betrekking op de instandhouding, het beheer en exploitatie van levende aquatische hulpbronnen en de aquacultuur en op de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten voor zover deze activiteiten worden uitgeoefend op het grondgebied van de lidstaten of in de communautaire wateren of door communautaire vissersvaartuigen of door onderdanen van de lidstaten, onverminderd de primaire verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat. Ingevolge het tweede lid voorziet het gemeenschappelijk visserijbeleid in coherente maatregelen met betrekking tot onder meer de instandhouding, het beheer en de exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen en de beperking van het milieueffect van de visserij.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Verordening garandeert het gemeenschappelijk visserijbeleid een exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen die voor duurzame omstandigheden op economisch, ecologisch en sociaal gebied zorgt. Hiertoe volgt de Gemeenschap de voorzorgsaanpak bij het nemen van maatregelen die erop zijn gericht de levende aquatische hulpbronnen te beschermen en in stand te houden, voor een duurzame exploitatie van die hulpbronnen te zorgen en het effect van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden. Zij streeft naar een geleidelijke tenuitvoerlegging van een op het ecosysteem gebaseerde aanpak van het visserijbeheer. Zij streeft ernaar bij te dragen tot doelmatige visserijactiviteiten binnen een economisch levensvatbare en concurrerende visserij- en aquacultuursector, daarbij zorgend voor een redelijke levensstandaard voor degenen die van visserijactiviteiten afhankelijk zijn, en rekening houdend met de belangen van de consumenten.

2.12.19.3. Naar uit de stukken blijkt, is het zoekgebied voor het zeereservaat geprojecteerd op gronden die zijn gelegen binnen de Nederlandse territoriale wateren (de 12 mijlszone).

Ingevolge artikel 17, tweede lid, van de Verordening worden de lidstaten vanaf 1 januari 2003 tot en met 31 december 2012 gemachtigd in de wateren onder hun soevereiniteit of jurisdictie tot 12 zeemijl vanaf de basislijnen de visserij te beperken tot de vissersvaartuigen die van oudsher in die wateren vissen vanuit havens aan de aangrenzende kust, onverminderd de regelingen die in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen tussen lidstaten bestaan voor communautaire vissersvaartuigen die de vlag van andere lidstaten voeren, en onverminderd de regelingen die zijn opgenomen in bijlage I van de Verordening, waarin voor elke lidstaat de geografische zones van de kustwateren van de andere lidstaten zijn vastgesteld waar visserijactiviteiten mogen plaatsvinden, evenals de soorten waarop deze activiteiten betrekking mogen hebben.

Niet in geding is dat vissersvaartuigen uit België, Denemarken, Duitsland en Frankrijk toegang hebben tot delen van de Nederlandse kustwateren, waar het instellen van het zeereservaat is beoogd.

2.12.19.4. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Verordening kan een lidstaat niet-discriminerende maatregelen nemen voor de instandhouding en het beheer van visbestanden en om het effect van visserij op de instandhouding van mariene ecosystemen tot een minimum te beperken binnen de zone van 12 zeemijl gerekend vanaf zijn basislijnen, op voorwaarde dat er specifiek voor die zone geen instandhoudings- en beheersmaatregelen zijn vastgesteld door de Gemeenschap. De maatregelen van de lidstaat zijn verenigbaar met de in artikel 2 van de Verordening omschreven doelstellingen en mogen niet minder strikt zijn dan de bestaande communautaire regelgeving.

Indien door een lidstaat te nemen maatregelen mogelijk gevolgen hebben voor de vaartuigen van een andere lidstaat, worden dergelijke maatregelen pas genomen nadat met de Commissie, de betrokken lidstaat en de betrokken regionale adviesraden overleg is gepleegd over een ontwerp van de maatregelen, vergezeld van een toelichting.

Ingevolge het tweede lid gelden voor maatregelen die van toepassing zijn voor vissersvaartuigen uit andere lidstaten, de bij artikel 8, derde tot en met zesde lid, van de Verordening vastgestelde procedures.

Ingevolge artikel 8, derde lid, van de Verordening kunnen de lidstaten en de betrokken regionale adviesraden hun schriftelijke opmerkingen bij de Commissie indienen binnen vijf werkdagen na de datum van kennisgeving. Binnen vijftien werkdagen na de datum van kennisgeving wordt de maatregel door de Commissie bevestigd, ingetrokken of gewijzigd.

Ingevolge het vierde lid wordt van het besluit van de Commissie kennis gegeven aan de betrokken lidstaten. Het besluit wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Ingevolge het vijfde lid kunnen de betrokken lidstaten het besluit van de Commissie binnen tien werkdagen na de kennisgeving ervan voorleggen aan de Raad.

Ingevolge het zesde lid kan de Raad binnen één maand na de datum van ontvangst van het schrijven waarbij een besluit aan hem is voorgelegd, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.

2.12.19.5. De Afdeling overweegt, mede gelet op het voorgaande, allereerst dat de beoogde instelling van een zeereservaat in dit geval als een maatregel als bedoeld in artikel 9 van de Verordening dient te worden aangemerkt. De instelling kan niet als een louter nationale maatregel worden gezien aangezien deze niet alleen Nederlandse visexploitanten betreft.

Anders dan appellanten is de Afdeling van oordeel dat in de toepasselijkheid van de Verordening in het algemeen en artikel 9 in het bijzonder geen grond is gelegen voor het oordeel dat verweerder niet bevoegd moet worden geacht door het nemen van een nader uit te werken concrete beleidsbeslissing te besluiten tot het instellen van een zeereservaat. Wel is, mede gezien in het licht van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, van belang dat de uitvoering voldoende is verzekerd.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat verweerder geen toepassing heeft gegeven aan artikel 9 van de Verordening. Hij heeft niet gezien en nader onderzocht of dit artikel in samenhang gelezen met artikel 8, derde tot en met zesde lid, van de Verordening aan een mogelijke uitvoering van de concrete beleidsbeslissing in de weg zou staan. Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat nog toepassing zal worden gegeven aan de Verordening op dit punt.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder reeds bij het nemen van de concrete beleidsbeslissing voor het zeereservaat toepassing had moeten geven aan de Verordening. De keuze van verweerder de procedure op een later tijdstip te volgen betekent wel dat hij een voorziening moet hebben getroffen die voorkomt dat aan de landaanwinning uitvoering wordt gegeven zonder dat de uitvoering van de daarvoor vereiste compensatie in de vorm van het zeereservaat is verzekerd.

In de pkb is als een beslissing van wezenlijk belang neergelegd dat besluiten over de uitvoering van (fasen van) de landaanwinning vergezeld dienen te gaan van een besluit over compenserende maatregelen en dat de compensatie gereed zal zijn op het moment dat de effecten optreden. Naar het oordeel van de Afdeling is met dit instrument niet voorzien in voldoende waarborgen dat de aanleg van de landaanwinning (gefaseerd) wordt afgestemd op de verwezenlijking van het zeereservaat. Aan een beslissing van wezenlijk belang is immers niet het in de artikelen 2a en 39 van de WRO bedoelde rechtsgevolg verbonden dat deze door (lagere) overheden in acht moet worden genomen. Om dit rechtsgevolg voor deze project-pkb te bereiken had deze beslissing van wezenlijk belang in de vorm van een concrete beleidsbeslissing moeten worden gegoten.

Verweerder heeft door dat niet te doen niet verzekerd dat voldoende compensatie voor de gevolgen van de landaanwinning voor de algehele samenhang van Natura 2000 op de lange termijn wordt geboden. Aldus heeft hij gehandeld in strijd met artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, en artikel 10 van het EG-Verdrag, gelezen in samenhang met artikel 249 van dit verdrag, door de concrete beleidsbeslissing inzake de landaanwinning en, gelet op de samenhang daarmee, de concrete beleidsbeslissing inzake het zeereservaat te nemen. Gelet hierop behoeven de overige bezwaren van appellanten tegen de concrete beleidsbeslissing voor het zeereservaat geen verdere bespreking.

Gevolgen van de landaanwinning voor het achterland

Luchtkwaliteit

2.13. De Vereniging Verontruste Burgers heeft ter zitting aangevoerd dat de concrete beleidsbeslissing inzake de aanleg van 1.000 hectare haven- en industrieterrein tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zal leiden. Daarbij wijst zij op de ingevolge het Besluit luchtkwaliteit in acht te nemen grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10).

De Afdeling overweegt dat appellante eerst ter zitting heeft gewezen op de mogelijke verslechtering van de

luchtkwaliteit. Zij acht dit in strijd met de goede procesorde. Daarbij neemt zij in aanmerking dat niet is gebleken dat appellante dit niet eerder in beroep had kunnen inbrengen. Het beroep van de Vereniging Verontruste Burgers dient dan ook in zoverre buiten beschouwing te blijven.

Bruikbaarheid aanlegsteigers Vierde Petroleumhaven

2.14. De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Shell Nederland Raffinaderij B.V." (hierna: Shell Nederland Raffinaderij) stelt in beroep dat vanwege de concrete beleidsbeslissingen inzake de landaanwinning en de verlengde demarcatielijn onduidelijkheid is ontstaan over de bruikbaarheid van haar aanlegsteigers in de Vierde Petroleumhaven. In de toelichting bij het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied wordt volgens haar ten onrechte steiger 100 niet genoemd als essentieel voor de operationele activiteiten en ontsluiting van haar terrein.

2.14.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het niet noemen van steiger 100 op een verschrijving berust. Voor de door appellante uitgesproken vrees ziet hij geen grond. De vrees kan bovendien niet worden aangemerkt als een gevolg van de concrete beleidsbeslissingen; over de BRG-projecten zal nadere besluitvorming met daarbij de mogelijkheden voor inspraak plaatsvinden, aldus verweerder.

2.14.2. In de pkb wordt als een van de projecten ten behoeve van het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied de optimalisatie van het ruimtegebruik van de aan het Calandkanaal gelegen Vierde Petroleumhaven genoemd. Deze haven ligt op een afstand van ongeveer acht kilometer tot de oostelijke begrenzing van het zoekgebied voor de landaanwinning. Aan de westelijke zijde van de haven liggen vier bij appellante in gebruik zijnde aanlegsteigers. Ten einde de gebruikswaarde van het gebied te verhogen en nieuwe bedrijven te kunnen accommoderen wordt onder meer gedacht aan demping van het oostelijke gedeelte van de haven.

De Afdeling stelt vast dat in de door appellante genoemde concrete beleidsbeslissingen niet wordt ingegaan op een mogelijke gedeeltelijke demping van de Vierde Petroleumhaven. Voorts ligt deze haven niet in het zoekgebied voor de landaanwinning en is niet aannemelijk dat de bereikbaarheid en de bruikbaarheid van de steigers van appellante vanwege de landaanwinning zullen verminderen.

Gevolgen voor de bereikbaarheid, het woon- en leefklimaat en recreatievoorzieningen

2.15. De Vissersbond en andere achten de verwezenlijking van de landaanwinning niet verzekerd gelet op de gevolgen ervan voor het achterland. Niet duidelijk is hoe wordt voorzien in de bereikbaarheid per spoor en over de weg – de verbreding van de A15 staat volgens hen niet vast – en evenmin zijn de negatieve gevolgen voor de recreatiemogelijkheden in de omliggende gebieden gezien.

Het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne, de Vereniging Verontruste Burgers en Perpetuum Progress International wijzen op de nadelige effecten van de landaanwinning voor Voorne. De landaanwinning zal meer stankoverlast, stofhinder, lawaai van bedrijven en verkeer en een landschappelijke verslechtering van de omgeving veroorzaken. Op dit punt heeft een onvoldoende belangenafweging plaatsgevonden, aldus deze appellanten.

2.15.1. Verweerder wijst er op dat bij de voorbereiding van de besluitvorming aandacht is geschonken aan de effecten van de landaanwinning op de vervoersintensiteiten. In de bereikbaarheid over de weg worden geen grote knelpunten verwacht, mede gelet op de capaciteitsvergroting van de A15. Ook de railinfrastructuur is volgens hem berekend op de te verwachten intensiteiten. Wat betreft de gevolgen voor de recreatie verwacht verweerder niet dat onoverkomelijke problemen zullen ontstaan.

2.15.2. In het ten behoeve van het PMR gemaakte MER worden de huidige stand van zaken alsmede de autonome ontwikkeling inzake de verkeerssituatie in en rondom de haven van Rotterdam besproken. Daarnaast worden de resultaten weergegeven van onderzoeken naar de effecten van de landaanwinning op de verkeersintensiteit. Uit de onderzoeken blijkt dat - rekening houdend met de capaciteit zoals die in 2020 wordt verwacht – zich naar verwachting als gevolg van de landaanwinning geen grote knelpunten zullen voordoen in de bereikbaarheid over de weg. Wel zal zich op een aantal wegvakken een verslechtering van de verkeerssituatie voordoen. Bij de beoordeling van de effecten is rekening gehouden met een verbreding van de A15.

Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verhoging van de verkeersintensiteit op de weg vanwege de landaanwinning het verkeersbeeld niet ernstig in negatieve zin zal beïnvloeden.

Wat betreft de bereikbaarheid per spoor overweegt de Afdeling dat uit het MER blijkt dat hiernaar onderzoek is gedaan en dat in de verkeersafwikkeling over het spoor zal kunnen worden voorzien.

2.15.3. Wat betreft de gevolgen van de landaanwinning voor de recreatieve mogelijkheden in de omgeving

overweegt de Afdeling dat deze mede aan de hand van twee referentieontwerpen voor de landaanwinning in het MER zijn beschreven. De landaanwinning heeft enerzijds tot gevolg dat recreatieve mogelijkheden verdwijnen en leidt anderzijds tot nieuwe recreatieve mogelijkheden.

Uit het MER kan worden opgemaakt dat in geval van de referentieontwerpen als gevolg van de landaanwinning in het gebied tussen de Slufter en Voorne verondieping zal optreden als gevolg van zandaanvoer vanaf de eroderende zuidelijke kust van de landaanwinning. Dit zal op termijn ook merkbaar worden bij het westelijke strand van Voorne. Door deze verondieping zullen de stroomsnelheden in het gebied afnemen en zal extra verslibbing optreden voor de Brielse Gatdam en het strand van Oostvoorne. Bij het strand van Rockanje en van Goeree zal geen extra verslibbing optreden volgens het MER.

De landaanwinning zal gevolgen hebben voor de afstanden tot en de bereikbaarheid van de stranden. Niet is aannemelijk gemaakt dat dit structureel zal afdoen aan de recreatieve mogelijkheden op Voorne.

De landaanwinning zal door de veranderingen in de bodemligging en het golfklimaat voorts een verminderde saltspray (zoutneveldepositie) tot gevolg hebben ter plaatse van de duinvegetaties van Oostvoorne en Goeree. Als gevolg daarvan kunnen de natuurtypen in de duinen van Voorne en Goeree in de meest ongunstige situatie plaats maken voor – wellicht minder gewaardeerd - duinstruweel.

De gestelde aantasting van het uitzicht is met name afhankelijk van de uiteindelijke keuze voor het inrichtingsontwerp. Gelet op de afstand en de aanwezigheid van het bestaande haventerrein is niet aannemelijk dat het uitzicht vanaf het strand op Voorne in hoge mate zal verslechteren.

Wat betreft de geurhinder blijkt uit het MER dat deze zich in de huidige situatie reeds voordoet in het Rijnmondgebied. Van de bedrijvigheid op de landaanwinning wordt geen structurele geurhinder verwacht. Niet onaannemelijk is dat de geurhinder in lichte mate kan toenemen. Dit zal met name afhankelijk zijn van het soort chemie dat zich op de landaanwinning zal vestigen. Ook stofhinder zal met name worden bepaald door het type bedrijven dat zich op de landaanwinning zal vestigen.

Over de geluidhinder overweegt de Afdeling dat uit het MER kan worden opgemaakt dat alle vier parken van Perpetuum Progress International buiten de 50 dB(A)-contour van de bedrijven op de landaanwinning zullen liggen. Het recreatiepark Kruininger Gors ligt in de autonome ontwikkeling van het gehele Rijnmondgebied al binnen de 50 dB(A)-contour. Volgens het deskundigenbericht verandert er door de landaanwinning niets wezenlijks in de geluidssituatie van dit park. De andere drie parken liggen in de autonome ontwikkeling en bij verwezenlijking van de landaanwinning buiten de 50 dB(A)-contour.

Wat betreft de stiltebeleving in het stiltegebied Voornes Duin blijkt uit het MER dat zowel in de autonome ontwikkeling als in de situatie met een landaanwinning de streefwaarde van 40 dB(A) voor de dagperiode als gevolg van bedrijven zal worden overschreden. Deze geluidbelasting zal een negatieve invloed hebben op de recreatieve beleving van het natuurgebied. Ook het weg- en spoorwegverkeer zal een negatieve invloed hebben op de beleving van het gebied. Niet uitgesloten moet worden dat met name voor het park Kruininger Gors van een dalend aantal bezoekers dient te worden uitgegaan. De verslechtering van de geluidbelasting is volgens het deskundigenbericht grotendeels toe te schrijven aan de autonome ontwikkeling.

2.15.4. In de door appellanten op dit punt aangevoerde bezwaren ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft mogen toekennen aan de bij de landaanwinning betrokken belangen.

Beroepsgronden tegen de concrete beleidsbeslissing inzake zandwinning

2.16. De Vissersbond en andere stellen in beroep dat, gelet op het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994), ten onrechte geen MER is gemaakt bij de aanwijzing van het zoekgebied voor de zandwinning. Zij achten het onjuist dat het maken hiervan wordt doorgeschoven naar de ontgrondingenvergunning. Volgens hen dient gekozen te worden voor een milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) voor een locatie. Ter zitting hebben appellanten voorts gewezen op Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (Pb L 197; hierna: SMB-richtlijn).

Verder achten appellanten het nemen van de concrete beleidsbeslissing onzorgvuldig omdat vooraf niet is onderzocht en daarmee onduidelijk is welke milieueffecten, waaronder de effecten op de visstand, de zandwinning zal hebben. Zij achten de concrete beleidsbeslissing in strijd met het in het EG-Verdrag neergelegde voorzorgsbeginsel.

2.16.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de aanwijzing van de begrenzing van het zoekgebied voor zandwinning geen besluit is ten aanzien waarvan bij de voorbereiding een MER moet worden gemaakt.

Verder acht verweerder niet aannemelijk dat de – tijdelijke – effecten van de zandwinning niet aanvaardbaar zullen zijn. Een gedetailleerd onderzoek is volgens hem niet zinvol omdat de hoeveelheid te winnen zand afhankelijk is van de nog te maken keuze voor de inrichting van de landaanwinning. Mocht blijken dat zandwinning in delen van het zoekgebied significante negatieve effecten heeft op beschermde habitats, beschermde soorten of Natura 2000, dan zullen deze delen van zandwinning worden uitgesloten, aldus verweerder.

2.16.2. Ingevolge artikel 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) neemt het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt niet dan nadat toepassing is gegeven aan de artikelen 7.12 tot en met 7.26 van de Wm.

In artikel 7.2, eerste lid, van de Wm, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. 1994, worden als activiteiten bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Voor zover thans van belang is in categorie 16.1 van onderdeel C van de bijlage bepaald dat in geval van de winning van oppervlaktedelstoffen een MER dient te worden gemaakt in het kader van het besluit tot aanwijzing van een winplaats of een aantal winplaatsen dan wel, bij het ontbreken daarvan, het besluit, bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet indien de winning betrekking heeft op een winplaats van 100 hectare of meer of een aantal winplaatsen die tezamen 100 hectare of meer omvatten en die in elkaars nabijheid liggen. Indien het betreft de winning van oppervlaktedelstoffen op het continentaal plat gelden ingevolge categorie 16.2 op overeenkomstige wijze normen van 500 hectare.

2.16.3. De Afdeling overweegt dat het zoekgebied voor de zandwinning een oppervlakte van ongeveer 800 km² beslaat en voor een aanzienlijk gedeelte is geprojecteerd op gronden die liggen op het continentaal plat, buiten de Nederlandse territoriale wateren (de 12 mijlszone). Nu de WRO niet uitdrukkelijk op deze gronden van toepassing is verklaard, geldt deze wet hier niet. Dit betekent dat verweerder niet bevoegd kan worden geacht ten aanzien van deze gronden een concrete beleidsbeslissing te nemen. De concrete beleidsbeslissing voor de zandwinning ontbeert, voor zover het betreft het gedeelte van het zoekgebied dat is gelegen buiten de 12 mijlszone, een grondslag in de wet. Dit betekent overigens niet dat verweerder niet bevoegd is buiten de 12 mijlszone beleid te voeren en dit beleid zonder de kwalificatie concrete beleidsbeslissing in een pkb op te nemen.

Hieruit volgt dat verweerder heeft gehandeld in strijd met artikel 2a, eerste lid, van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 39 van deze wet, door in de pkb voor het gebied buiten de Nederlandse territoriale wateren een concrete beleidsbeslissing te nemen. Dit betekent voorts dat een verplichting tot het maken van een MER op grond van categorie 16.2 in het voorliggende kader reeds om die reden niet aan de orde is.

2.16.4. Voor zover het betreft het zoekgebied gelegen binnen de Nederlandse territoriale wateren overweegt de Afdeling over de toepassing van de categorie 16.1 dat in het kader van de vervolgbesluitvorming zal worden bezien op welke concrete plaatsen en op welke wijze tot zandwinning zal worden overgegaan. Het oppervlak van de zeebodem dat voor de zandwinning zal worden ontgrond, hangt mede af van de ontgrondingsdiepte en het uiteindelijke ontwerp van de landaanwinning. Volgens het deskundigenbericht dient afhankelijk van het voorgaande uit te worden gegaan van een te ontgronden oppervlakte in de Noordzee tussen 7 en 160 km².

De omvang van het zoekgebied binnen de Nederlandse territoriale wateren is beduidend groter dan het voorziene maximaal te ontgronden oppervlak. De aanwijzing van het zoekgebied kan in dit verband niet worden aangemerkt als aanwijzing van één of meerdere winplaatsen. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat uit het Besluit m.e.r. 1994 niet de verplichting voortvloeit bij het nemen van de concrete beleidsbeslissing voor de zandwinning een MER te maken.

2.16.5. Wat betreft het beroep op de SMB-richtlijn overweegt de Afdeling het volgende.

De SMB-richtlijn is op 21 juli 2001 in werking getreden. Ingevolge artikel 1 van de SMB-richtlijn heeft deze richtlijn ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen. De implementatietermijn van de richtlijn is op 21 juli 2004 verstreken.

Daargelaten de vraag of een rechtstreeks beroep op de SMB-richtlijn kan worden gedaan, overweegt de Afdeling dat de verplichting tot het uitvoeren van een milieubeoordeling als bedoeld in de SMB-richtlijn ingevolge artikel 13, derde lid, van de SMB-richtlijn van toepassing is op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na 21 juli 2004 dan wel plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip

worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving. Aangezien de pkb is vastgesteld in 2003 kan de SMB-richtlijn reeds om die reden niet van toepassing worden geacht, zodat hieruit geen verplichting voortvloeit een milieubeoordeling uit te voeren.

2.16.6. Gelet op de stukken is thans niet met zekerheid te stellen welke effecten de zandwinning in de Noordzee zal hebben op het ecologische systeem van deze zee en daarmee ook op de visserij. Deze onduidelijkheid komt volgens het deskundigenbericht voort uit een aantal elementen. De Noordzee is een complex geheel van ecologische systemen. Er zijn lacunes in kennis, vooral in kennis van virussen en microben. Ook de basiskennis van welke soorten waar, wanneer en waarom voorkomen, ontbreekt grotendeels. De veelheid aan mogelijke oorzaken en de grote variabiliteit, vooral op het niveau van het watersysteem, maken het moeilijk een sluitend beeld te vormen over alle directe en indirecte consequenties van menselijk handelen. Voorts bestaan langs de Noordzeekust van noord naar zuid grote verschillen in ecologische en morfologische kenmerken waardoor de effecten van een ontgroning ook verschillend zullen zijn. Verder zijn de mogelijke effecten van grootschalige zandwinning op de aquatische natuurwaarden afhankelijk van een aantal variabelen, zoals de precieze plaats, de ontgravingsdiepte en de wijze van uitvoering.

De Afdeling is van oordeel dat verweerder zich in dit stadium van de planontwikkeling in redelijkheid heeft kunnen beperken tot het aanwijzen van een zoekgebied voor de zandwinning. Zij ziet, mede gelet op hetgeen het Hof in zijn arrest van 7 september 2004, zaak C-127/02, heeft geoordeeld over de begrippen "plan" en "project" in de Habitatrictlijn, geen aanleiding de concrete beleidsbeslissing inzake de zandwinning aan te merken als een plan of project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van voornoemde richtlijn aangezien deze strategisch is gericht en onvoldoende is bepaald om te kunnen worden gezien als een ingreep in natuurlijk milieu of landschap. De afweging of activiteiten mogelijk worden gemaakt die schadelijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zal plaatsvinden in het kader van de vervolgbesluitvorming. Daarbij heeft de Afdeling betrokken dat voor de precieze winplaats(en) een MER gemaakt moet worden en dat delen van het zoekgebied worden uitgesloten van zandwinning als uit het MER blijkt dat de zandwinning in deze deelgebieden significante negatieve effecten kan hebben op beschermde habitats en/of beschermde soorten en/of op Natura 2000 gebieden. De Afdeling verstaat de concrete beleidsbeslissing op dit punt aldus dat hieronder ook mogelijke effecten voor de Waddenzee worden begrepen. Zij ziet, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor het oordeel dat het voorzorgsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 174 van het EG-Verdrag, aan het nemen van de concrete beleidsbeslissing voor de zandwinning in de weg staat.

Evenmin acht zij, mede gelet op de omvang van het zoekgebied en de toe te passen winningstechnieken en ondanks het hiervoor vermelde grote aantal onzekere factoren, aannemelijk gemaakt dat de concrete beleidsbeslissing niet uitvoerbaar moet worden geacht om de reden dat het niet mogelijk is binnen het zoekgebied de benodigde hoeveelheid zand te winnen zonder dat dit overeenkomstig de tekst van de concrete beleidsbeslissing leidt tot significante negatieve effecten op beschermde habitats en/of beschermde soorten en/of op Natura 2000 gebieden.

Schadevergoedingsregeling

2.17. De Visserijbond en andere stellen voorts dat ten onrechte niet is voorzien in een bijzondere schadevergoedingsregeling voor de schade die zij ten gevolge van het deelproject Landaanwinning, gelet op hun belangen in of bij de visserij, zullen lijden. Zij wijzen in dat verband in het bijzonder op de gevolgen voor het vislarventransport die zich over een groot gebied kunnen uitstrekken en ten aanzien waarvan het causale schadeverband moeilijk zal zijn aan te tonen. De Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat achten zij in dit verband onvoldoende toegesneden. Een bijzondere regeling is door de Minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd, aldus appellanten.

2.17.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat bij de uitwerking van de pkb duidelijkheid zal ontstaan over te verwerven eigendommen en andere schadeaspecten. De concrete beleidsbeslissingen op zichzelf zijn volgens hem nog niet te beschouwen als schadeveroorzakende besluiten. Met de bestaande schadevergoedingsregelingen kan volgens hem op aanvaardbare wijze tegemoet worden gekomen aan de belangen van degenen die schade ondervinden van PMR-projecten. In overleg met het Productschap Vis wordt bezien of in de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat modificaties moeten worden aangebracht met het oog op de bijzondere positie van de visserijsector, aldus verweerder.

2.17.2. De Afdeling stelt voorop dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in haar brief van 11 november 1999 heeft aangegeven dat bij aanleg van de Tweede Maasvlakte een compensatieregeling zal worden vastgesteld, die zowel de planschade als de bestuurscompensatie omvat en dat ook de visserij hieronder zal vallen.

De Afdeling stelt vast dat een bijzondere regeling niet is getroffen. Uit de pkb blijkt dat, afgezien van de Onteigeningswet, bij het vergoeden van schade wordt gedacht aan de WRO, de Ontgrondingenwet, de Natuurbeschermingswet, de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat en de Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten rijkswaterstaatswerken en

spoorwegwerken.

Naar het oordeel van de Afdeling bestond voor verweerder geen reden op voorhand aan te nemen dat niet op een aanvaardbare wijze tegemoet kan worden gekomen aan de belangen van hen die schade lijden als gevolg van de concrete beleidsbeslissingen inzake het deelproject Landaanwinning. In dit verband is niet aannemelijk gemaakt dat een bijzondere, op de situatie van de visserijsector toegesneden schaderegeling uitgesloten moet worden geacht.

Uitvoerbaarheid van het deelproject Landaanwinning

2.18. De Vissersbond en andere stellen verder dat naar de economische haalbaarheid van het deelproject Landaanwinning onvoldoende onderzoek is gedaan. Niet is gebleken dat van overheidswege voldoende middelen beschikbaar worden gesteld, aldus appellanten.

2.18.1. Verweerder stelt dat uit een kosten-batenanalyse blijkt dat de aanleg van de landaanwinning batig is indien wordt voldaan aan de voorwaarden als fasering en tijdige aanleg naar marktvraag. Over het uiteindelijk te kiezen financieringsarrangement zal tussen de "trekkers" van de verschillende deelprojecten overleg plaatsvinden.

2.18.2. Uit de stukken blijkt dat voor het deelproject Landaanwinning een kosten-batenanalyse is gemaakt. Uit deze analyse kan worden afgeleid dat het project batig is indien aan een aantal voorwaarden zal worden voldaan.

Uit de stukken blijkt voorts dat ten tijde van het vaststellen van de pkb nog geen definitief besluit over de financiering was genomen. Wel was op dat moment een zogenoemd Memorandum van Overeenstemming opgesteld. Op 1 maart 2002 is dit convenant door de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken, alsmede de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de voorzitter van de stadsregio Rotterdam en de gedeputeerde voor het Rijnmondgebied van de provincie Zuid-Holland ondertekend. Uit dit convenant blijkt dat de betrokken partners zich inspannen om dekking voor hun bijdragen te vinden, waarbij de financiële samenhang tussen de deelprojecten van het PMR gewaarborgd dient te zijn.

Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in de financiering van het deelproject Landaanwinning zou worden voorzien. Overigens is ter zitting gebleken dat een bestuursakkoord over de financiering en uitvoering van het PMR is bereikt.

Conclusie over de beroepen tegen de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van het deelproject Landaanwinning

2.19. Uit al het voorgaande volgt dat het beroep van de Vissersbond en andere gegrond is, zodat het bestreden besluit voor zover het betreft de concrete beleidsbeslissingen inzake de landaanwinning, het zeereservaat en de zandwinning, dient te worden vernietigd. Gezien de samenhang van deze concrete beleidsbeslissingen met de concrete beleidsbeslissingen inzake de demarcatielijn, de nieuwe duinen met strand voor de Delflandse kust en de nieuwe zeereep ziet de Afdeling aanleiding het bestreden besluit ook voor zover het deze concrete beleidsbeslissingen betreft, te vernietigen.

Nu het bestreden besluit, voor zover het betreft de concrete beleidsbeslissing inzake de landaanwinning, wordt vernietigd, zijn de beroepen van de Vereniging Verontruste Burgers, het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne, Shell Nederland Raffinaderij en Perpetuum Progress International ten aanzien van deze concrete beleidsbeslissing eveneens gegrond, ondanks het feit dat in hetgeen zij hebben aangevoerd geen grond voor vernietiging voor zover het deze concrete beleidsbeslissing betreft, is gelegen.

Uit het voorgaande volgt voorts dat het beroep van Perpetuum Progress International, voor zover dit is gericht tegen de concrete beleidsbeslissingen inzake de nieuwe duinen met strand voor de Delflandse kust en de nieuwe zeereep, en het beroep van Shell Nederland Raffinaderij, voor zover dit is gericht tegen de concrete beleidsbeslissing inzake de demarcatielijn, eveneens gegrond zijn ondanks het feit dat in hetgeen zij hebben aangevoerd geen grond voor vernietiging voor zover het deze concrete beleidsbeslissingen betreft, is gelegen.

De beroepen tegen de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van het deelproject 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied

Het beroep van Perpetuum Progress International voor het overige

2.20. Perpetuum Progress International stelt in beroep voorts dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van de aanleg van 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied in de regio Rijnmond voor de toeristisch-recreatieve bedrijvigheid op Voorne. Zij vreest door de toenemende concurrentie schade te

zullen lijden.

2.20.1. Verweerder stelt dat aan de recreatieve belangen niet is voorbijgegaan.

2.20.2. De streek waar Perpetuum Progress International vier vakantieparken exploiteert, wordt gekenmerkt door strand, zee en duinen. Er vindt hier veel verblijfsrecreatie plaats.

De nieuw in te richten natuur- en recreatiegebieden ten zuiden en ten noorden van Rotterdam zullen met name geschikt zijn voor dagrecreatie, zoals wandelen, fietsen, paardrijden en ongemotoriseerd varen en zullen voorzieningen bieden zoals speel-, lig- en picknickweiden en een bezoekerscentrum.

Gelet hierop en gezien het deskundigenbericht moet het ervoor worden gehouden dat op Voorne, en in het bijzonder in de vakantieparken van appellante, sprake is van een andere vorm van recreatie dan in de beoogde nieuwe natuur- en recreatiegebieden. Verweerder heeft zich derhalve in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat Perpetuum Progress International zodanige schade zal lijden, dat de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied reeds hierom niet hadden kunnen worden genomen.

De beroepsgronden gericht tegen de beperking van de zoekruimte

2.21. De stichting "Stichting Natuur- en Milieuwacht" (hierna: stichting Natuur- en Milieuwacht) en de vereniging "Vereniging voor Natuur- en Milieubescherming Noordrand Rotterdam" (hierna: vereniging Natuur- en Milieubescherming) stellen in beroep onder meer dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder. [appellante sub 5] en [appellante sub 6] en anderen stellen in beroep onder meer hetzelfde ten aanzien van Midden-IJsselmonde. Volgens hen had nadrukkelijker moeten worden onderzocht of een minder intensieve herinrichting van deze gebieden met behoud van het bestaande agrarische gebruik mogelijk is.

2.21.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat een meer extensieve inrichting de beoogde kwaliteitsverbetering niet kan bewerkstelligen, onder meer omdat op die manier niet kan worden voorzien in de groeiende recreatiebehoefte en de gebieden alsnog zullen bezwijken onder de verstedelijkingsdruk. Hij verwacht dat de behoefte aan recreatiegebieden rond het stedelijke gebied in de toekomst zal toenemen.

2.21.2. In de pkb is er voor gekozen de 750 hectare zoveel mogelijk als een compacte eenheid aan te leggen. Alternatieven die voorzien in verbetering van de leefbaarheid van de regio door versterking van de recreatieve medegebruiksfunctie van de agrarische omgeving, door bijvoorbeeld het versterken van recreatieve fiets- en wandelroutes, een groene aankleding van het landschap en het vestigen van recreatieve (routegerelateerde) steunpunten (een zogeheten verspreide impuls), heeft verweerder in de m.e.r. niet nader onderzocht.

Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, onder b, van de Wm bevat een milieu-effectrapport onder meer een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven. Blijkens het MER zijn alternatieven die voorzien in een verspreide impuls niet nader onderzocht, omdat:

"#9642; de bijdrage van verspreide impuls aan de natuurdoelstelling van het project zou beperkt zijn, omdat de bijdrage aan de natuurwaarden sterk toeneemt met de toename van aaneengesloten oppervlak [...];

#9642; een verspreide impuls zou zich in hoge mate richten op routegebonden recreatie; de 'opnamecapaciteit' is daardoor kleiner dan bij een [...] aaneengesloten areaal natuur- en recreatiegebied [...];

#9642; een verspreide impuls kan naar verwachting geen of geringe meerwaarde hebben voor duurzaam waterbeheer;

#9642; de agrarische functie in het gebied waar de verspreide impuls plaatsvindt zal verder onder druk komen te staan en beperkingen krijgen opgelegd [...];

#9642; de 'robuustheid' van verspreide impuls tegen een eventuele toekomstige functiewijziging naar een rode functie [...] is relatief klein [...];

#9642; leidt tot een moeilijk te realiseren en te beheren plan, vanwege de onduidelijke begrenzing en structuur."

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het standpunt dat deze overwegingen berusten op onjuiste of onredelijke aannames of anderszins onjuist zijn. In het bijzonder heeft

verweerder uit de omstandigheid dat het gebied tot dusverre niet is bezweken onder de verstedelijkingsdruk in redelijkheid niet behoeven te concluderen, zoals appellanten doen, dat dit in de toekomst niet zou kunnen veranderen. Bovendien is de hoofddoelstelling van het deelproject niet zozeer gericht op het tegengaan van verstedelijking, maar op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond.

Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat in de concrete beleidsbeslissing voor Midden-IJsselmonde expliciet is opgenomen dat de bestaande cultuurhistorische elementen zoveel mogelijk behouden blijven en dat de pkb ten aanzien van de concrete beleidsbeslissing voor de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder de beleidsuitspraak bevat dat de bestaande waardevolle cultuurhistorische elementen, zoals bijvoorbeeld de rand van de droogmakerij, dienen te worden gerespecteerd.

Uit het MER blijkt in dit verband nog dat het plangebied Midden-IJsselmonde wordt gekenmerkt door openheid, maar dat de openheid van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder in vergelijking met het omliggende gebied klein is. Voorts zijn in de plangebieden nauwelijks waardevolle historisch-geografische en -bouwkundige structuren, patronen en gebieden aanwezig. In het MER is tevens overwogen dat in gebieden met extensieve recreatie en in verbindingzones rekening wordt gehouden met de landschappelijke identiteit en wordt aangesloten op landschappelijke structuren. Voorts zijn daar mogelijkheden om de gebieden met een hoge of middelhoge verwachtingswaarde te behouden, evenals de geomorfologisch waardevolle patronen en elementen. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de nadelige gevolgen voor de karakteristieke kenmerken van de plangebieden niet in voldoende mate kunnen worden beperkt.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder in redelijkheid de zoekruimte naar de verschillende manieren waarop het nieuwe natuur- en recreatiegebied kan worden vormgegeven in zoverre kunnen beperken, dat varianten die voorzien in een verspreide impuls buiten beschouwing zijn gelaten.

De beroepsgronden gericht tegen de gevolgen voor en de inrichting van de Schiezone en de Schiebroekse- en Zuidpolder

2.22. De stichting Natuur- en Milieuwacht en de vereniging Natuur- en Milieubescherming stellen in beroep voorts dat door de talrijke barrières de transformatie van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder niet kan bijdragen aan de ecologische hoofdstructuur. De stichting Natuur- en Milieuwacht vreest bovendien dat de ontwikkeling van wilde natuur in de Schiebroekse- en de Zuidpolder een bedreiging vormt voor zowel de volksgezondheid als de land- en tuinbouw en dat de leefgebieden van belangrijke weidevogels zullen verdwijnen. Ten slotte zal volgens haar onvoldoende ruimte overblijven voor de opvang van water.

2.22.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat ondanks de barrières een samenhangend netwerk van gebieden kan worden gerealiseerd. De effecten op weidevogels zijn volgens hem beperkt en ook de leefkwaliteit en veiligheid van mens en dier zullen door de aanleg van natuur niet worden aangetast.

2.22.2. Het deelproject 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied beoogt mede de bestaande ecologische structuren van de Rotterdamse regio te versterken. Blijkens het SGR is het de bedoeling een samenhangend netwerk van kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones te realiseren. Volgens de pkb zijn de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder belangrijke, maar kwalitatief en kwantitatief nog onvoldoende sterke schakels in de ecologische en recreatieve verbindingen. Als beslissing van wezenlijk belang is in de pkb opgenomen dat de Schiezone zal worden ingericht als recreatief uitloopegebied en als recreatieve verbinding tussen het stedelijke gebied en de Groenblauwe Slinger. Voorts is als beslissing van wezenlijk belang opgenomen dat de Schiebroekse- en de Zuidpolder zullen worden ingericht als recreatief uitloopegebied en als ecologische verbindingzone tussen de Groenblauwe Slinger en het Rottemerengebied, waarbij de infrastructurale barrières zullen worden ingepast.

In het MER is nagegaan of aaneengesloten groen- en natuurgebieden kunnen worden gerealiseerd. In het deskundigenbericht is gesteld dat uit het MER kan worden afgeleid dat versterking van de natuur ondanks de aanwezige barrières niet onmogelijk is. Daarbij is van belang geacht dat in het tracé voor de Hoge Snelheidslijn, dat het gebied doorsnijdt, enkele viaducten zijn opgenomen die onder andere zijn bedoeld voor de doorloop van de ecologische zone, dat in het toekomstige tracé van de N470, dat het gebied eveneens zal doorsnijden, een eco-duiker met een breedte van zes meter is opgenomen, die de ecologische zones het Oude Leedegebied en de Rottemeren met elkaar verbindt, en dat de Rodenrijseweg en de Rodenrijse Vaart, die aan de noordrand buiten het plangebied liggen, door middel van een tunnel worden gekruist. Ten slotte sluit het gebied aan op de geplande ecologische verbindingzone die deel uitmaakt van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur. Niet is gebleken dat dit standpunt onjuist is.

Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling tot natuur- en recreatiegebied van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder kan bijdragen aan de ecologische hoofdstructuur.

2.22.2.1. De stichting Natuur- en Milieuwacht heeft haar stelling dat de ontwikkeling van nieuwe natuur en recreatie vanwege virussen, bacteriën, smetstoffen, onkruidzaden en ongedierte een bedreiging oplevert van welzijn, leefkwaliteit en veiligheid van de bewoners en bedrijvigheid niet aannemelijk gemaakt. Het MER geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat dergelijke negatieve effecten zullen optreden. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het MER op dit punt zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat verweerder zich hierop bij het nemen van zijn besluit niet had mogen baseren. In zoverre appellante vreest dat deze gevaren zich voordoen omdat het nieuwe natuurgebied niet goed zal worden beheerd, overweegt de Afdeling dat over financiering, uitvoering en het beheer afspraken zullen worden gemaakt.

Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling tot natuur- en recreatiegebied van de Schiebroekse- en de Zuidpolder niet de gevolgen heeft die appellante vreest.

2.22.2.2. De Schiebroekse- en de Zuidpolder zijn niet aangewezen als SBZ als bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Blijkens het MER behoren de polders evenmin tot de vrij goede tot zeer goede weidevogelgebieden in Zuid-Holland. Blijkens het MER hebben de Schiebroekse- en de Zuidpolder echter wel een belangrijke functie voor weidevogels en zullen deze door natuurontwikkeling minder aantrekkelijk worden voor deze vogelsoorten. In het MER is daarom onderzocht in hoeverre het leefgebied van vogelsoorten uit Bijlage I bij de Vogelrichtlijn wordt beïnvloed. Gebleken is dat voor deze soorten naar verwachting geen leefgebied verloren gaat. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het MER zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat verweerder zich hierop bij het nemen van zijn besluit niet heeft mogen baseren.

Gelet op het bovenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de nadelige effecten van de ontwikkeling tot natuur- en recreatiegebied van de Schiebroekse- en de Zuidpolder voor weidevogels slechts zeer beperkt zijn. In hetgeen de vereniging Natuur- en Milieubescherming ter zitting nog naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling voorts geen aanleiding voor het oordeel dat een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet niet zal kunnen worden verleend dan wel dat de concrete beleidsbeslissing zonder daarbij te handelen in strijd met het bepaalde in de Flora- en faunawet op dit punt niet uitvoerbaar moet worden geacht.

2.22.2.3. Ten aanzien van de vrees van de vereniging Natuur- en Milieubescherming, dat de Schiezone zal worden ontwikkeld tot landschap voor bedrijvengedassen in het groen, overweegt de Afdeling dat dit, nog afgezien van de vraag of de desbetreffende concrete beleidsbeslissing dit toelaat, gelet op de doelstelling daarvan niet aannemelijk is. Evenmin is aannemelijk dat de Schiebroeksepolder zal dienen als overloopgebied van uit te plaatsen volkstuinen, nu blijkens de tekst van de pkb de volkstuinen geen onderdeel uitmaken van de 100 hectare die in de Schiebroekse- en de Zuidpolder ruimtelijk is gereserveerd als onderdeel van de 750 hectare.

2.22.2.4. In het kader van de milieu-effectrapportage is onder meer onderzoek verricht naar de mogelijkheden om een positieve impuls te geven aan een duurzaam waterbeheer. Daarbij is beoordeeld of de ontwikkeling van nieuwe natuur in de Schiebroekse- en de Zuidpolder leidt tot een afname van de bestaande ruimte voor water. Uit het MER blijkt dat de inrichting van deze polders een neutraal effect heeft op de afvoer en bergingsmogelijkheid voor wateroverschotten. Voor het gehele nieuw in te richten natuur- en recreatiegebied wordt ruimschoots voldaan aan de provinciale norm van 10% open water in nieuwe gebieden, zodat voldoende ruimte beschikbaar is voor het bergen van overtoollig water. De stichting Natuur- en Milieuwacht heeft niet aannemelijk gemaakt dat het MER zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat verweerder zich hierop bij het nemen van zijn besluit niet had mogen baseren. Bij de uitwerking van de plannen zullen de waterbeheerders worden betrokken. Gelet hierop heeft verweerder de gevolgen voor de waterberging voldoende in de besluitvorming betrokken.

De beroepsgronden gericht tegen de gevolgen voor bedrijven in Midden-IJsselmonde, de Schiezone en de Schiebroekse- en Zuidpolder

2.23. [appellante sub 2], de vereniging "Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie" (hierna: de WLTO), [appellante sub 5] en [appellanten sub 6] stellen in beroep dat onvoldoende rekening is gehouden met de nadelige gevolgen van natuur- en recreatieontwikkeling voor bestaande (agrarische) bedrijven in Midden-IJsselmonde, de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder. Zij achten het niet aanvaardbaar dat pas bij de verdere uitwerking duidelijk wordt of en in hoeverre bestaande bedrijven hun activiteiten kunnen voortzetten. [appellante sub 2] betwijfelt voorts of de concrete beleidsbeslissing ten aanzien van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder wel als zodanig kan worden aangemerkt, omdat deze volgens haar onvoldoende is afgewogen.

2.23.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de concrete beleidsbeslissingen slechts ruimtelijke ontwikkelingen beogen mogelijk te maken, die in het projectenspoor nader tot in detail worden uitgewerkt. In dat kader zal een goede inpassing van bedrijvigheid moeten worden gevonden, aldus verweerder.

2.23.2. Voor de reikwijdte van haar toetsing van deze concrete beleidsbeslissingen verwijst de Afdeling naar hetgeen zij reeds heeft overwogen onder 2.4.. Hieruit volgt dat, naar mate een concrete beleidsbeslissing minder ruimte laat voor de bestemmingsplanwetgever, daaraan met betrekking tot de voorbereiding, de motivering en de belangenafweging stringenter eisen moeten worden gesteld.

Daarnaast dient een concrete beleidsbeslissing voldoende rechtszeker te zijn. De Afdeling begrijpt het beroep van [appellante sub 2], dat de concrete beleidsbeslissing ten aanzien van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder niet als zodanig kan worden aangemerkt, aldus, dat zij deze onvoldoende rechtszeker acht om bij nadere besluitvorming in acht te kunnen worden genomen.

2.23.2.1. De Afdeling stelt vast dat de concrete beleidsbeslissingen voorzien in een ruimtelijke reservering van gebieden die zullen worden getransformeerd in een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied. Op kaarten met een schaal van 1:50.000 is de begrenzing van deze gebieden aangegeven. Alhoewel de precieze inrichting van de gebieden nog niet vaststaat, bevatten de concrete beleidsbeslissingen een duidelijke keuze voor de toekomstige functie van precies afgebakende gebieden. De nieuwe functie is met de concrete beleidsbeslissingen gegeven en de Afdeling acht de concrete beleidsbeslissingen gelet hierop dan ook voldoende rechtszeker.

2.23.2.2. Blijkens het deskundigenbericht worden de gebieden thans voornamelijk agrarisch gebruikt. [appellante sub 2] exploiteert aan de rand van de Schiebroeksepolder een glastuinbouwbedrijf. [appellante sub 5] verpacht in Midden-IJsselmonde gronden met een oppervlakte van ongeveer 55 hectare aan enkele agrariërs. [appellante sub 6] exploiteert een aannemingsbedrijf in Midden-IJsselmonde. Verweerder heeft zich echter niet uitgesproken over de gevolgen van de concrete beleidsbeslissingen voor deze en andere bestaande (agrarische) bedrijven in deze gebieden. Ten aanzien van Midden-IJsselmonde vermeldt de toelichting bij de desbetreffende concrete beleidsbeslissing slechts dat de aanwezige agrarische bedrijven niet op de huidige leest kunnen worden voortgezet. In het deskundigenbericht is ten aanzien van Midden-IJsselmonde gesteld dat dit als agrarisch gebied fors aan betekenis inboet. Ten aanzien van de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder vermeldt de toelichting bij de desbetreffende concrete beleidsbeslissing slechts dat er onvoldoende perspectief is voor het duurzaam voortbestaan van de veehouderij. In het MER is voorts geconcludeerd dat het de vraag is of de agrarische functie in de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder kan worden behouden, zelfs als de bedrijfsvoering wordt aangepast aan het gewenste natuurbeheer en/of recreatief medegebruik.

Ten aanzien van de specifieke belangen van appellanten is in het deskundigenbericht voorts onder meer gesteld dat het niet onaannemelijk is dat de gebruiksmogelijkheden van gronden van [appellanten sub 6] worden beperkt, dat het toekomstperspectief van de pachters van de gronden van [appellante sub 5] niet rooskleurig is en dat het afhankelijk is van de precieze inrichting of [appellante sub 2] haar bedrijf zal kunnen voortzetten.

Gelet hierop kunnen de begrenzing van de concrete beleidsbeslissingen en de transformatie naar natuur- en recreatiegebied grote gevolgen hebben voor de betrokken bedrijven. Van enig onderzoek in dat verband, of van een afweging van de belangen van de betrokken bedrijven, is evenwel niet gebleken. Ter zitting is gebleken dat verweerder niet heeft onderzocht welke bedrijven zich in de desbetreffende gebieden bevinden. Volgens hem zullen de mogelijke gevolgen voor de betrokken bedrijven moeten worden bezien in het projectenspoor. Naar het oordeel van de Afdeling miskent verweerder hiermee evenwel de plaats en de functie van een concrete beleidsbeslissing in het stelsel van de WRO. In de in geding zijnde concrete beleidsbeslissingen is een duidelijke planologische keuze vervat met betrekking tot de toekomstige functie van de betrokken gebieden als openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied en de begrenzing daarvan, die bij de vaststelling van het bestemmingsplan en andere besluitvorming in acht genomen dient te worden. Het betreft in dit geval geen zoekgebied waarbinnen de beste plekken voor transformatie in nadere besluitvorming zullen worden bepaald. De aangewezen gebieden zullen geheel worden getransformeerd in een andere functie. Wat dat betreft heeft de bestemmingsplanwetgever dus nog zeer weinig ruimte. In de bestemmingsplanprocedure zal alleen nog de inrichting van de gebieden aan de orde kunnen worden gesteld. Mitsdien dient juist op dit punt in het proces van de (planologische) besluitvorming blijf te worden gegeven van een zorgvuldig onderzoek naar de mogelijke gevolgen voor de betrokken gebieden en dienen in het voorliggende geval de belangen van zowel de betrokken agrarische als niet-agrarische bedrijven in de besluitvorming te worden betrokken. Weliswaar hoeft niet reeds bij de vaststelling van deze concrete beleidsbeslissingen precies vast te staan op welke wijze kan worden tegemoetgekomen aan hen die daarvan mogelijk schade zullen ondervinden, maar wel zal ten minste inzicht moeten bestaan in de aanwezigheid van de bedrijven in de gebieden en de aard en economische toekomst van die bedrijven. Zonder deze informatie is het immers niet mogelijk alle bij het besluit betrokken belangen af te wegen. Verweerder heeft echter ten onrechte een zodanig onderzoek, op basis waarvan een belangenafweging dient plaats te vinden, doorgeschoven naar het projectenspoor.

Door het ontbreken van toereikend onderzoek naar de aanwezigheid van en de mogelijke gevolgen voor de (agrarische) bedrijven in de desbetreffende gebieden heeft verweerder bij de voorbereiding van deze concrete beleidsbeslissingen derhalve niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaard.

Hieruit volgt dat de beide concrete beleidsbeslissingen inzake de 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied zijn genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het beroep van de vereniging "Bewonersvereniging Vlinderstrik Rodenrijs" en anderen

2.24. De vereniging "Bewonersvereniging Vlinderstrik Rodenrijs" en anderen (hierna: de Bewonersvereniging en anderen) stellen in beroep dat de noordelijke begrenzing van de concrete beleidsbeslissing voor de Schiebroekse- en de Zuidpolder ten onrechte in zuidelijke richting is verschoven. Zij vrezen dat zich op de aldus buiten het plangebied gehouden gronden andere ontwikkelingen zullen voordoen, zoals de aanleg van een busbaan.

2.24.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat dit beroep betrekking heeft op een weigering een concrete beleidsbeslissing te nemen.

2.24.2. Het beroep van appellanten heeft betrekking op de begrenzing van de concrete beleidsbeslissing ten aanzien van de Schiebroekse- en de Zuidpolder. Het beroep is gericht op een relatief klein gebied dat grenst aan het plangebied en dat aanvankelijk binnen de begrenzing daarvan was opgenomen, maar bij de vaststelling van deel 4 van de pkb erbuiten is gehouden. Het geschil betreft dan ook niet een weigering om een concrete beleidsbeslissing te nemen. De Afdeling acht zich derhalve bevoegd van het beroep van de Bewonersvereniging en anderen kennis te nemen.

2.24.2.1. De Afdeling stelt vast dat de grens van de concrete beleidsbeslissing ten aanzien van de Schiebroekse- en de Zuidpolder in het ontwerp van de planologische kernbeslissing globaal de perceelsgrenzen van de zuidelijke randbebouwing van Berkel en Rodenrijs volgde. Het huidige recreatieve fietspad en de cultuurhistorische dijk van de landscheiding maakten deel uit van het plangebied. Thans is de grens ten opzichte van het ontwerp ter hoogte van de Penninghlaan tot 100 meter in zuidelijke richting verschoven en volgt deze de ongeveer twee meter boven de polder liggende waterkering.

Verweerder heeft de grens van de concrete beleidsbeslissing bij de vaststelling onder meer verlegd omdat in het ontwerp een bedrijfsperceel door de begrenzing werd doorsneden. Hij heeft de grens vervolgens ook op andere plaatsen meer logisch willen laten aansluiten op bestaande lijnen en perceelsgrenzen. Aldus is de concrete beleidsbeslissing op perceelsniveau begrensd. Aangezien deze concrete beleidsbeslissing, mede door de mate van detaillering van de begrenzing daarvan, gekarakteriseerd kan worden als bestemmingsplanvervangend, dienen ook de aan de begrenzing ten grondslag liggende afwegingen eenzelfde mate van detaillering te bezitten als bij bestemmingsplannen gebruikelijk is.

Gelet op de systematiek van de WRO komt verweerder bij het vaststellen van de begrenzing in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat verweerder een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht.

De Afdeling is, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, van oordeel dat verweerder zich in dit geval in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde begrenzing niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd is met het recht. Zij neemt daarbij in aanmerking dat volgens het deskundigenbericht de keuze voor de waterkering niet als onlogisch kan worden aangemerkt. Appellanten hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat de begrenzing hun belangen in onevenredige mate aantast. De Afdeling ziet in de vrees voor een vrije busbaan ten slotte geen aanleiding voor een ander oordeel.

Conclusie over de beroepen tegen de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van het deelproject 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied

2.25. Uit al het voorgaande volgt dat de beroepen van [appellante sub 2], de WLTO, [appellante sub 5] en [appellanten sub 6] gegrond zijn, zodat het bestreden besluit voor zover het betreft beide concrete beleidsbeslissingen inzake het deelproject 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied, dient te worden vernietigd.

Nu het bestreden besluit, voor zover het deze concrete beleidsbeslissingen betreft, wordt vernietigd, zijn de beroepen van de stichting Natuur- en Milieuwacht, de vereniging Natuur- en Milieubescherming, de Bewonersvereniging en anderen en Perpetuum Progress International ten aanzien van deze concrete beleidsbeslissingen eveneens gegrond, ondanks het feit dat in hetgeen zij hebben aangevoerd geen grond voor vernietiging voor zover het deze concrete beleidsbeslissingen betreft, is gelegen.

Uitvoerbaarheid deelproject 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied

2.26. Gelet op bovenstaande vernietiging van het bestreden besluit voor zover het betreft de concrete beleidsbeslissingen ten aanzien van de verwezenlijking van 750 hectare openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied in Midden-IJsselmonde, de Schiezone en de Schiebroekse- en de Zuidpolder, en de daaraan ten grondslag liggende reden behoeven de beroepen van enkele appellanten tegen de uitvoerbaarheid daarvan thans niet meer te worden behandeld.

Proceskostenveroordeling

2.27. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellante sub 2], de Vissersbond en andere, [appellante sub 5], [appellanten sub 6], Shell Nederland Raffinaderij en Perpetuum Progress International te worden veroordeeld.

Wat betreft de kosten van rechtsbijstand zal de Afdeling, gelet op de zwaarte van de zaak, wegingsfactor 1,5, zoals bedoeld in de bijlage genoemd in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, toepassen.

Wat betreft de Bewonersvereniging en anderen, de WLTO, de stichting Natuur- en Milieuwacht, de Vereniging Verontruste Burgers, het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne en de vereniging Natuur- en Milieubescherming is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Wat betreft [appellant sub 13] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart zich onbevoegd kennis te nemen van:

- a. het beroep van [appellant sub 13];
- b. de beroepen van de Vereniging Verontruste Burgers en het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne voor zover deze het niet nemen van een concrete beleidsbeslissing voor het deelproject BRG betreffen;
- c. het beroep van Perpetuum Progress International voor zover het betreft het niet beperken van de concrete beleidsbeslissing inzake de landaanwinning tot deepsea gebonden activiteiten;
- d. de beroepen van de Vereniging Verontruste Burgers en het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne voor zover deze het niet in een concrete beleidsbeslissing opnemen van een afwegingskader voor de vestiging van andere activiteiten dan deepsea gebonden activiteiten ter plaatse van de landaanwinning betreffen;
- e. het beroep van de Vereniging Verontruste Burgers voor zover het betreft het niet nemen van een concrete beleidsbeslissing inzake de compensatie van de negatieve effecten voor de beschermde natuurwaarden ten gevolge van de landaanwinning;
- f. het beroep van de Vereniging Verontruste Burgers voor zover het betreft het niet nemen van een concrete beleidsbeslissing inzake de inspraak over de uitwerking van de pkb;
- g. het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne voor zover het betreft het niet nemen van een concrete beleidsbeslissing inzake het respecteren en garanderen van de recreatief toeristische functie van het badstrand van Rockanje;
- h. de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne en Perpetuum Progress International voor zover deze betreffen het niet in een concrete beleidsbeslissing opnemen dat compensatie van niet-mitigeerbare significante effecten moet plaatsvinden in het gebied waar deze effecten optreden en het niet in een concrete beleidsbeslissing opnemen van maatregelen om de leefbaarheid op Voorne te verbeteren;

II. verklaart de beroepen van de Bewonersvereniging en anderen, [appellante sub 2], de WLTO, de Vissersbond en andere, [appellante sub 5], [appellanten sub 6], Shell Nederland Raffinaderij, de stichting Natuur- en Milieuwacht en de vereniging Natuur- en Milieubescherming geheel en van de Vereniging Verontruste Burgers, het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne en Perpetuum Progress International gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de Ministerraad van 26 september 2003 voor zover het de acht concrete beleidsbeslissingen betreft;

IV. veroordeelt de Ministerraad in de door [appellante sub 2], de Vissersbond en andere, [appellante sub 5], [appellanten sub 6], Shell Nederland Raffinaderij en Perpetuum Progress International in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 5.313,00, welk bedrag geheel is toe te

rekenen aan door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden te worden betaald:

- a. aan [appellante sub 2] een bedrag van € 483,00;
- b. aan de Vissersbond en andere een bedrag van € 1.207,50;
- c. aan [appellante sub 5] een bedrag van € 1.207,50;
- d. aan [appellanten sub 6] een bedrag van € 1.207,50;
- e. aan Shell Nederland Raffinaderij een bedrag van € 483,00;
- f. aan Perpetuum Progress International een bedrag van € 724,50;

V. gelast dat de Staat der Nederlanden aan de hierna genoemde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt:

- a. € 232,00 voor de Bewonersvereniging en anderen;
- b. € 232,00 voor [appellante sub 2];
- c. € 232,00 voor de WLTO;
- d. € 232,00 voor de Vissersbond en andere;
- e. € 116,00 voor [appellante sub 5];
- f. € 232,00 voor [appellanten sub 6];
- g. € 232,00 voor Shell Nederland Raffinaderij;
- h. € 232,00 voor de stichting Natuur- en Milieuwacht;
- i. € 232,00 voor de Vereniging Verontruste Burgers;
- j. € 232,00 voor het college van burgemeester en wethouders van Westvoorne;
- k. € 232,00 voor de vereniging Natuur- en Milieubescherming;
- l. € 232,00 voor Perpetuum Progress International.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. P.J.J. van Buuren, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Bechinka
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2005

12-371-410.