



## Uitspraak 201406327/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 23 september 2015

Tegen: de staatssecretaris van Economische Zaken

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Inpassingsplan

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3003

201406327/1/R2.

Datum uitspraak: 23 september 2015

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Red onze Polders, gevestigd te Zaamslag, gemeente Terneuzen,
  2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
  3. [appellant sub 3], wonend te [plaats],
- appellanten,

en

1. de staatssecretaris van Economische Zaken,
  2. de minister van Infrastructuur en Milieu,
  3. het college van gedeputeerde staten van Zeeland,
  4. het dagelijks bestuur van het waterschap Scheldestromen,
- verweerders.

### Procesverloop

Bij besluit van 16 juni 2014 hebben de staatssecretaris en de minister het rijksinpassingsplan "Natuurgebied het Zwin" vastgesteld.

Verweerders hebben ter uitvoering van het rijksinpassingsplan vier uitvoeringsbesluiten genomen die met toepassing van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening gecoördineerd zijn voorbereid en bekend gemaakt.

Tegen deze besluiten hebben de stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

Verweerders hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

De stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De stichting, [appellante sub 2], [appellant sub 3] en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 maart 2015, waar de stichting, vertegenwoordigd door A. Provoost en L. van Melle, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. J.L. Mieras, [appellant sub 3], bijgestaan door [gemachtigde], en verweerders, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den

Haag, vergezeld van ing. M. Meeuwuse en P.E.T.M. Post, namens het ministerie van Economische Zaken, mr. E.E.M.J. Haverkorn-van Rijswijk en drs. D.B. Kruis, namens het college van gedeputeerde staten, en M. de Feier, namens het waterschap Scheldestromen, zijn verschenen. Voorts is het Vlaams agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, vertegenwoordigd door E.V.Q. van Quickelborne, ter zitting als partij gehoord.

#### Overwegingen

#### Intrekking

1. Ter zitting heeft de stichting haar beroepsgrond dat ten onrechte landbouwgronden worden vernietigd, terwijl niet aangetoond is dat de natuur in de Westerschelde verbetert en er geen vervangende grond beschikbaar is voor de agrariërs, ingetrokken.

#### Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een rijksinpassingsplan heeft de daartoe bevoegde minister beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die hij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of de bestreden besluiten anderszins zijn voorbereid of genomen in strijd met het recht.

#### Het rijksinpassingsplan

3. Het rijksinpassingsplan is vastgesteld ten behoeve van het natuurgebied het Zwin, dat aan weerszijden van de Nederlands-Belgische grens ligt. Het gebied heeft een oppervlakte van in totaal 183 ha, waarvan 150 ha op Belgisch grondgebied en 33 ha op Nederlands grondgebied ligt. Beoogd wordt om het gebied met in totaal 120 ha uit te breiden. Deze uitbreiding vindt grotendeels plaats op Belgisch grondgebied, terwijl aan de Nederlandse zijde van de grens het natuurgebied met ongeveer 10 ha zal worden vergroot. Naast het als zodanig bestemmen van het reeds bestaande gebied aan de Nederlandse zijde, voorziet het rijksinpassingsplan in een uitbreiding van het Zwin door middel van ontpoldering van de Willem Leopoldpolder. De gronden aan de Nederlandse zijde van de grens behoren grotendeels tot het Natura 2000-gebied "Zwin & Kievittepolder". Voorts maakt het plan de verplaatsing van een primaire waterkering aan de Nederlandse zijde mogelijk.

4. Uit de toelichting op het rijksinpassingsplan volgt dat het project een dubbele doelstelling heeft. Allereerst een technische doelstelling die gericht is op het duurzaam behoud van het intergetijdengebied dat bescherming geniet in het kader van de Europese natuurwetgeving. In essentie komt het erop neer dat de verzanding moet worden tegengegaan, zodat op die manier een gunstige staat van de instandhoudingsdoelstellingen wordt bereikt en bewaard. De tweede doelstelling betreft een beleidsmatige doelstelling die gericht is op de creatie van voldoende natuur in het Schelde-estuarium om de natuurlijkheid van het estuarien systeem te verbeteren. Wat het natuurgebied het Zwin betreft gaat het dan specifiek over het mondingsgebied. Concreet houdt de beleidsmatige doelstelling in dat er meer oppervlakte estuariene natuur gecreëerd dient te worden.

5. Aan het grootste deel van het plangebied is de bestemming "Natuur - Estuariene natuur" toegekend. Een resterende strook grond aan de oostzijde van het plangebied is bestemd als "Natuur".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels, zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. het behoud, herstel en/of ontwikkeling van natuurwetenschappelijke waarde en/of ecologische waarde;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'recreatie' voor recreatieve voorzieningen zoals een uitkijkpunt;
- c. waterlopen en waterpartijen;

met daaraan ondergeschikt:

d. extensief recreatief en educatief medegebruik;

met de daarbij behorende:

e. infrastructurele voorzieningen, zoals (onderhouds)wegen en (fiets- en wandel)paden ten behoeve van de bestemming;

f. voorzieningen van algemeen nut.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Natuur - Estuariene natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

a. het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van natuurwaarden en/of ecologische waarden in het algemeen en van estuariene natuur in het bijzonder;

b. ter plaatse van de aanduiding 'recreatie' voor recreatieve voorzieningen zoals een wandelvlonder en een uitkijkpunt;

c. waterlopen en waterpartijen;

met daarmee samenhangend:

d. extensief recreatief en educatief medegebruik;

met de daarbij behorende:

e. infrastructurele voorzieningen, zoals (onderhouds)wegen en (fiets- en wandel)paden ten behoeve van de bestemming;

f. voorzieningen van algemeen nut.

Crisis- en herstelwet

6. De stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat artikel 1.6, tweede lid, en artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) in strijd zijn met het Europese recht en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus). In dit verband wijzen zij op de omvang van het dossier. Volgens hen dienen artikel 1.6, tweede lid, en artikel 1.6a van de Chw buiten toepassing te worden gelaten.

6.1. Ingevolge artikel 1.6, tweede lid, van de Chw is het beroep, in afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet. In artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van de Awb is bepaald dat het beroepschrift de gronden van het beroep moet bevatten.

Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

6.2. De stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben niet nader geconcretiseerd met welke artikelen van het Verdrag van Aarhus of andere verdragen volgens hen strijd bestaat. De Afdeling heeft bij uitspraak van 17 november 2010 in zaak nr. 201004771/1/M2 reeds overwogen dat niet kan worden geoordeeld dat artikel 1.6, tweede lid, en artikel 1.6a van de Chw buiten toepassing moeten blijven vanwege strijd met het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 3, derde lid, artikel 6, derde lid, artikel 8, en artikel 9, tweede en derde lid, van het Verdrag van Aarhus. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding hier thans anders over te oordelen.

Het betoog van de stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] faalt.

7. [appellante sub 2] stelt eerst bij brief van 15 december 2014 dat zij betwijfelt of haar woning droog blijft omdat de grondwaterspiegel stijgt. Eerst bij brief van 4 maart 2015 heeft de stichting aangevoerd dat de Zwingel zodanig zal meanderen dat op termijn een veiligheidsprobleem voor de duinen bij Cadzand zal ontstaan.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 2 maart 2011 in zaak nr. [201006859/1/R2](#) ligt het op de weg van het bestuursorgaan om duidelijkheid te verschaffen over de rechtsmiddelen tegen een onder de reikwijdte van de Chw vallend besluit. Indien in de rechtsmiddelenverwijzing, zoals in dit geval, niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dat daarom na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd, kan een belanghebbende, nu in de Chw wordt afgeweken van de Awb, in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij na afloop van de beroepstermijn de beroepsgronden aanvult. Dit is slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd.

Die situatie doet zich hier voor. De Afdeling heeft de stichting en [appellante sub 2] bij brief van 29 september 2014 medegedeeld dat hun beroepen zijn gericht tegen een besluit dat onder de Chw valt. Zij zijn bij die brief in de gelegenheid gesteld om uiterlijk binnen drie weken na dagtekening van die brief de gronden van het beroep aan te vullen, van welke gelegenheid geen gebruik is gemaakt. Zij wisten dus dat na afloop van die termijn geen gronden konden worden aangevoerd. De Afdeling zal de onder 7 genoemde nieuwe beroepsgronden buiten behandeling laten nu deze zijn aangevoerd na de in de brief van 29 september 2014 gestelde termijn.

MER

8. De stichting betoogt dat het opgestelde milieueffectrapport "Internationaal milieueffectrapport over structurele maatregelen voor het duurzaam behoud en de uitbreiding van het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied: BesluitMER/PlanMER Nederland" van 16 augustus 2013 (hierna: MER) niet aan het rijksinpassingsplan ten grondslag kon worden gelegd. In dit verband voert de stichting aan dat in het MER ten onrechte geen alternatieven buiten het Zwin zijn onderzocht. Mogelijk bestaan er alternatieven die een betere bijdrage kunnen leveren aan het natuurherstel van de Westerschelde. In haar zienswijze heeft de stichting voorts als alternatief aangedragen om het Zwin verder af te graven, maar hierop is ten onrechte niet gereageerd, zo voert zij aan. Een en ander klemt te meer omdat volgens de stichting het nulalternatief in het MER niet goed is gekozen. Als nulalternatief had de huidige situatie met het bestaande onderhoud, inclusief eenmalige projecten als het zogenoemde "Zwin Tidal Area Restoration Programma", moeten worden onderzocht.

8.1. Verweerders stellen dat het MER aan alle wettelijke eisen voldoet. De Commissie voor de m.e.r. heeft in haar toetsingsadvies van 15 mei 2014 opgenomen dat het MER duidelijk maakt dat alle alternatieven in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan de projectdoelstellingen. Er heeft volgens verweerders een uitgebreid alternatievenonderzoek plaatsgevonden, waarbij alle realistische alternatieven die binnen de doelstellingen van het project passen, zijn onderzocht. Alternatieven buiten het Zwin voldoen niet aan de doelstelling en zijn daarom niet beoordeeld. Met het verder afgraven van het Zwin worden evenmin de gestelde doelen bereikt, aldus verweerders.

8.2. Ingevolge artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer wordt het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan, opgesteld door het bevoegd gezag en bevat dit ten minste een beschrijving van de voorgenomen activiteit, 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.

8.3. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat aan het besluit tot uitbreiding van het Zwin een uitvoerig studietraject is voorafgegaan. Zo zijn in het studierapport "Voorstel voor natuurontwikkelingsmaatregelen ten behoeve van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium" uit juni 2003 (hierna: NOPSE), in het "Strategisch milieueffectrapport Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010" en het MER de mogelijkheden voor buitendijkse maatregelen in de kustzone onderzocht. Uit de toelichting volgt dat de uitbreiding van het natuurgebied het Zwin de meest effectieve maatregel vormt. Aangezien de uitbreiding logischerwijs moet aansluiten op het bestaande natuurgebied was de locatiekeuze

voor het project beperkt. Volgens de toelichting zijn in het MER verschillende varianten bekeken en op grond daarvan is het voorkeursalternatief bepaald, waarbij rekening is gehouden met de maatschappelijke gevolgen. De locatiekeuze wordt voldoende onderbouwd geacht, zo staat in de toelichting.

8.4. In het MER staat dat wat betreft de locatiekeuze de Vlaamse en Nederlandse regering reeds in het kader van de "Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium" van de Technische Scheldec commissie, thans de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie, van 13 januari 2005 (hierna: Ontwikkelingsschets 2010) hebben besloten om in de mondingszone van de Westerschelde tot 2010 minimaal 120 en maximaal 260 ha nieuwe estuariene natuur te ontwikkelen. Uitbreiding van het Zwin met minimaal 25% door het landinwaarts verplaatsen van dijken in een deel van de Willem-Leopoldpolder is daarbij volgens het MER aangewezen als concrete maatregel. In het MER staat dat hieraan een uitgebreid onderzoek is voorafgegaan dat zijn weerslag heeft gevonden in het NOPSE. In deze studie wordt aangegeven welke maatregelen tot 2010, waar en waarom noodzakelijk zijn om het streefbeeld voor natuurlijkheid in 2030 te realiseren. In het MER staat verder dat andere mogelijkheden voor buitendijkse maatregelen in de kustzone beperkt zijn en dat uitbreiding van het Zwin de meest effectieve maatregel vormt. Uit het MER volgt dat voorts voor de locatie van het Zwin is gekozen, aangezien de Internationale Zwin Commissie reeds heeft onderzocht hoe de verzanding van het Zwin kon worden tegen gegaan en ook in zoverre winst kon worden behaald. In het MER zijn nog een aantal plaatselijke locatiealternatieven onderzocht. Omdat de uitbreiding moet aansluiten op het bestaande natuurgebied het Zwin was de locatiekeuze beperkt. In hoofdzaak gaat het blijkens het MER om alternatieven ten aanzien van ontpoldering (uitbreiding Zwin door landinwaartse verlegging van de Internationale Dijk) en alternatieven waarbij de Internationale Dijk behouden blijft en van een doorlaatmiddel wordt voorzien en waarbij om het uitbreidingsgebied een lagere dijk wordt gerealiseerd (gereduceerd/gecontroleerd getij alternatieven).

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 8 februari 2012 in zaak nr. [201100875/1/R2](#), is het antwoord op de vraag welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Pas wanneer met de uitvoering van een bepaald alternatief kan worden beantwoord aan de doelstelling van de initiatiefnemer, kan sprake zijn van een redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatief. Ten aanzien van de stelling van de stichting dat in het MER ten onrechte geen alternatieven buiten het Zwin zijn onderzocht, wordt overwogen dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat uitvoering van een alternatief dat buiten het gebied het Zwin ligt niet bijdraagt aan de technische doelstelling van het plan, te weten het duurzaam behoud van het intergetijdengebied het Zwin. Gelet op het vorenstaande hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er, rekening houdend met de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan, geen aanleiding bestond alternatieve locaties buiten het Zwin in het MER in beschouwing te nemen.

8.5. Uitgaande van de locatie ter plaatse van het Zwin, zijn in het MER vijf basisalternatieven met bepaalde onderscheiden varianten, alsmede het nulalternatief, het milieuvriendelijke alternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief, onderzocht. De ingrepen voorzien binnen alternatief 1 zijn het afgraven van het schor in het bestaande Zwin, het uitgraven van de hoofdgeul (ook in de Willem-Leopoldpolder) en de zijgeulen, het herinrichten van een deel van de Willem-Leopoldpolder (ongeveer 120 ha), het aanleggen van een nieuwe dijk en het weghalen van de dijk tussen het huidige Zwin en de Willem-Leopoldpolder. De ingrepen voorzien binnen alternatief 2 zijn analoog aan die van alternatief 1. Het enige verschilpunt is dat een groter stuk van de Willem-Leopoldpolder zal worden heringericht (ongeveer 180 ha inclusief de dijk). Bij alternatief 3 wordt voor het uitbreidingsgebied van het Zwin gekozen voor een combinatie van het oostelijk Nederlandse deel van de Willem-Leopoldpolder en de Kleyne Vlakte ten westen van het huidige Zwin in Vlaanderen. Het alternatief omvat de inschakeling van de weilanden van het Vlaams natuureservaat 'De Zwinduinen en -polder' als gecontroleerd intergetijdengebied door het aanbrengen van een doorlaatmiddel in de Internationale Dijk. Het gebied zal in alternatief 3 afgegraven worden en met een aantal geulen en poelen doortrokken. De alternatieven 4 en 5 betreffen opnieuw de herinrichting van de Willem-Leopoldpolder, ter grootte van een gebied van 120 onderscheidenlijk 180 ha. Het verschil met alternatieven 1 en 2 is dat de uitbreiding wordt ingericht als een gecontroleerd gereduceerd getijdengebied, met een afsluitbaar inlaatwerk ter hoogte van de Internationale Dijk. Bij de alternatieven 4 en 5 wordt de bestaande zeeverende Internationale Dijk derhalve

behouden en wordt voorzien in een lagere, niet-zeewerende dijk als zuidelijke grens in de Willem-Leopoldpolder. Voor de dimensionering van het doorlaatwerk en de keuze van de waterstand waarbij gesloten wordt, geldt hetzelfde als wat voor het doorlaatmiddel in alternatief 3 is voorgesteld.

Voor deze vijf alternatieven zijn in het MER verschillende varianten uitgewerkt. Zo is de variant bekeken waarbij er gespuid wordt met polderwater. Polderwater van de Zwinpolder wordt dan in een spuibecken verzameld en periodiek via het Zwin geloosd naar de Noordzee. Een andere variant is de mogelijkheid om aan de Nederlandse zijde van de grens extra oppervlakte aan het zuidoosten van het uitgebreide Zwin toe te voegen. Ten slotte zijn er twee specifieke varianten voor alternatief 3 opgenomen. Uitgaande van de eerdergenoemde vijf alternatieven, is in het MER in beginsel uitgegaan van in totaal 16 varianten. Voorts is in het MER als nuloptie genoemd om het Zwin niet te behouden als een slikken- en schorregebied, maar om spontane ontwikkeling toe te laten. In het MER staat dat dit referentiescenario als vergelijkingsbasis fungeert voor het onderzoek in het MER.

Uiteindelijk is alternatief 1A, waarbij de 120 ha van de Willem-Leopoldpolder zonder spuibecken wordt heringericht, aangemerkt als het voorkeursalternatief en dit alternatief is vastgelegd in het rijksinpassingsplan.

8.6. Wat betreft het door de stichting in haar zienswijze aangedragen inrichtingsalternatief om het Zwin verder af te graven, overweegt de Afdeling als volgt. De deskundige heeft in het deskundigenbericht ten aanzien van dit alternatief gesteld dat de bestaande natuur door het afgraven zal verdwijnen. Gelet hierop hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een dergelijke maatregel niet bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied. De stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat met het door haar voorgestelde alternatief een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt en bewaard, zoals bedoeld in de technische doelstelling van het plan.

Voor zover de stichting heeft gesteld dat het nulalternatief in het MER niet goed is gekozen, wordt overwogen dat uit het MER volgt dat bij de nuloptie niet alleen rekening is gehouden met autonome ontwikkelingen, maar tevens rekening is gehouden met gestuurde ontwikkelingen, waaronder kleine onderhoudswerken, het beperkt verleggen van de geul en het leeghalen van de zandvang. Deze maatregelen hebben enkel een remediërende werking op de verzanding van het Zwin, en moeten dus regelmatig herhaald worden voor een langdurig effect. Het betoog van de stichting dat in het nul alternatief geen rekening is gehouden met bestaand onderhoud, mist feitelijke grondslag. Uit het MER volgt dat Vlaanderen en Nederland niet voor het nulalternatief hebben willen kiezen, omdat daarin de verzanding ongestoord verder zal gaan en het gebied waarschijnlijk zal evolueren naar een duin- en binnenduinrandgebied. De Zwingeul zelf zou volgens het MER na verloop van tijd volledig afgesnoerd worden en het gebied zou zijn betekenis als slikken- en schorregebied volledig verliezen. De Afdeling acht de keuze van verweerders om het nulalternatief niet uit te voeren niet onredelijk. Hierbij hebben zij van belang mogen achten dat, zoals uit het MER naar voren komt, het vergroten van de komberging het meest bijdraagt aan het duurzaam behoud en het verbeteren van het natuurlijk functioneren van het Zwin.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders de uitbreiding van het Zwin niet in redelijkheid hebben kunnen verkiezen boven de door de stichting genoemde alternatieven of het nulalternatief. In dit verband is voorts van belang dat de Commissie voor de m.e.r. heeft overwogen dat het MER duidelijk maakt dat alle alternatieven in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan de projectdoelstellingen: duurzaam behoud en uitbreiding van het intergetijdengebied en verbetering van de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium. Dit betoog faalt.

9. De stichting voert aan dat in het MER ten onrechte hoofdzakelijk is gewerkt met zogenoemd 'expert judgement' in plaats van met objectieve rapportages. In dit verband wijst zij erop dat geen inzicht bestaat over dit 'expert judgement' en in hoeverre experts het met elkaar oneens zijn, omdat de verslagen van de bijeenkomsten van de experts ontbreken. De stichting ziet niet in waarom deze informatie niet voorhanden is, terwijl bijvoorbeeld de verslagen van de bijeenkomsten van de experts in het kader van de ontpoldering van de Hedwige- en Prosperpolder wel beschikbaar bleken.

9.1. Uit de toelichting op het rijksinpassingsplan en de Nota van beantwoording volgt dat onder meer 'expert judgement' is gebruikt in het kader van de verziltingsproblematiek ten gevolge van het plan. Zo staat in de toelichting dat als vervolg op de reeds uitgevoerde grondwaterstudie een aanvullende studie is uitgevoerd naar de gevolgen van eventuele verzilting voor de bestaande functies en het bestaande gebruik van de

omliggende percelen. In dit kader heeft de Dienst Landelijk Gebied het onderzoek van de Universiteit van Gent uit 2011 bekeken en op basis van 'expert judgement' aangevuld met effecten op het bestaand gebruik op Nederlands grondgebied en de eventuele noodzakelijke compenserende, deels mitigerende maatregelen.

9.2. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het MER wat betreft het 'expert judgement' dusdanige gebreken bevat dat het niet aan de besluitvorming ten grondslag kon worden gelegd. Voor zover de stichting heeft gesteld dat ten onrechte verslagen van de bijeenkomsten van de experts ontbreken, hebben verweerders ter zitting toegelicht dat er alleen indien wordt gewerkt met externe deskundigen verslagen worden opgesteld. Anders dan in het geval van de ontpoldering van de Hedwige- en Prosperpolder is in dit geval voor de diverse te onderzoeken onderwerpen niet gewerkt met externe deskundigen maar met eigen experts. Zoals verweerders ter zitting hebben aangegeven is hetgeen de deskundigen ten aanzien van de specifieke onderwerpen hebben bevonden, niet eerst in verslagen neergelegd maar direct in het MER opgenomen.

In het deskundigenbericht staat dat de natuurlijke processen in het gebied het Zwin zeer complex zijn en daardoor modelmatig niet volledig zijn te voorspellen. Om een uitspraak te kunnen doen over de mogelijke gevolgen die niet modelmatig te voorspellen zijn, is het gebruik van 'expert judgement' de meest doelmatige en wetenschappelijk geaccepteerde methode die dan voorhanden is. In de reactie van de stichting op het deskundigenbericht ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Anders dan het enkel daarin door de stichting genoemde 'common sense judgement' dat niet nader is onderbouwd, heeft de stichting geen concrete gegevens overgelegd op basis waarvan aannemelijk is dat het 'expert judgement' als ondeugdelijk zou moeten worden beschouwd.

Het betoog van de stichting faalt.

#### Doelstellingen van het rijksinpassingsplan

10. De stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] zien niet in op welke wijze het rijksinpassingsplan een bijdrage zal leveren aan de met het plan beoogde doelstellingen. Allereerst twijfelen zij aan de beleidsmatige doelstelling om de natuurlijkheid van het estuarien systeem van de Westerschelde te verbeteren. Volgens hen is het Zwin niet van invloed op de sedimentbalans van de Westerschelde. Het Zwin is volgens hen geen onderdeel van de Westerschelde en het gebied kan dan ook geen bijdrage leveren aan het beoogde doel van natuurherstel van de Westerschelde. Anders dan verweerders stellen, is de stichting van mening dat de Westerschelde niet ongezond is door in het verleden uitgevoerde inpolderingen. De ingepolderde gebieden lagen volgens haar al hoog omdat dit opgeslibde gebieden betrof. Bovendien is de Westerschelde van zichzelf erg ruim. De stichting draagt enkele mogelijkheden aan om slikken en ondiep water in de Westerschelde terug te krijgen en haar weer in balans te krijgen. De stichting stelt dat er naar een doel toe wordt geredeneerd. In dit verband voert de stichting aan dat in het MER en in het rijksinpassingsplan wordt gegoocheld met onduidelijke begrippen zoals 'estuariene natuur' en 'intergetijdengebied' en dat hieronder bijna alles kan worden verrat. Voorts worden nietszeggende modieuze termen gebruikt als 'robuuste natuur', 'nieuwe natuur' en 'natte as', aldus de stichting.

10.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat het natuurgebied het Zwin vanwege verzanding en aanslibbing op korte termijn wordt afgesneden van de Noordzee. Dit achten zij ongewenst, omdat alsdan duinen, rietvelden en wilgenstruweel zullen ontstaan en daarmee beschermde natuurwaarden verloren gaan. Dit brengt met zich dat voor het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder niet zal kunnen worden voldaan aan de verplichtingen op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna (PB 1992 L 206), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EG van 13 mei 2013 (PB 2013 L 158; hierna: Habitatrictlijn) en de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979 L 103), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010 L 20).

Verweerders wijzen erop dat uit het "Natuurprogramma Westerschelde, Verantwoording realisering (minimaal) 600 ha estuariene nieuwe natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelstellingen Vogel- en Habitatrictlijn" van 15 september 2005 (hierna: Natuurprogramma Westerschelde) volgt dat het ontwikkelen van estuariene natuur noodzakelijk is. Om voldoende estuariene natuur in het Schelde-estuarium te kunnen realiseren, is in

de Ontwikkelingsschets 2010 het vergroten van de komberging van het natuurgebied het Zwin door het landinwaarts verplaatsen van dijken aangewezen als concrete maatregel. De monding van de Westerschelde is beleidsmatig zodanig begrensd dat het Zwin hierbinnen valt, aldus verweerders.

Verweerders geven aan dat verschillende begrippen sinds het opstellen van de Ontwikkelingsschets 2010 niet altijd consistent zijn gebruikt. In de toelichting van het rijksinpassingsplan is echter wel een definitie voor 'estuariene natuur' opgenomen en ook uit de tekst van het MER volgt dat behoud en ontwikkeling van hetzelfde type natuur is onderzocht, zo voeren verweerders aan.

10.2. Zoals hiervoor onder 5 is weergegeven, zijn de voor "Natuur - Estuariene natuur" aangewezen gronden ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels onder meer bestemd voor het behoud, herstel en/of de ontwikkeling van natuurwaarden en/of ecologische waarden in het algemeen en van estuariene natuur in het bijzonder. In de planregels is geen begripsbepaling opgenomen van 'estuariene natuur'.

10.3. In de toelichting op het rijksinpassingsplan is vermeld dat het huidige natuurgebied uit een duinregel met daarachter zilte slikken en schorren bestaat. Ter hoogte van de Belgisch-Nederlandse grens is er een bres in de duinregel over een lengte van ongeveer 250 meter, waardoor het Noordzeewater bij vloed het natuurreservaat kan binnendringen via een 'slufter'. Deze geul vertakt zich in het gebied in verschillende geulen en kleinere krekens. Voor tal van vogels vormt het rijkgeschakeerde getijdenlandschap een broed-, rui-, rust-, voedsel- en doortrekgebied. Volgens de toelichting is het zeker dat het natuurgebied het Zwin, zonder ingrepen ten aanzien van verzanding en aanslibbing, op termijn wordt afgesnoerd van de Noordzee en dat het evolueert naar een systeem van duinen, rietvelden en wilgenstruwelen.

10.4. De regeringen van Vlaanderen en Nederland hebben in 2004 de Ontwikkelingsschets 2010 goedgekeurd en daarmee de besluiten vastgelegd over de stappen die zij willen nemen om hun ambities voor het Schelde-estuarium voor de periode tot en met 2010 te verwezenlijken. De belangrijkste doelen daarbij zijn toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid van het Schelde-estuarium. In de Ontwikkelingsschets 2010 zijn drie ecologische zones voor de Westerschelde onderscheiden, waarvan het mondingsgebied (inclusief het Zwin) er een is. Uit de Ontwikkelingsschets 2010 volgt dat in de betreffende ecologische zone aandacht moet worden geschonken aan habitat voor vis en benthos en aan het creëren van schor. Maatregelen die daaraan bijdragen zijn het landwaarts verplaatsen van dijken en het herstellen van het contact tussen de zee en het achterland.

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (thans: Economische Zaken) heeft vervolgens een verantwoording van de natuuropgave opgesteld, welke verantwoording is neergelegd in het Natuurprogramma Westerschelde. Natuurontwikkeling in grote aaneengesloten gebieden blijkt ecologisch het meest efficiënt te zijn, omdat deze gebieden schaalvoordelen opleveren, robuuster zijn en minder beheer vergen. De benodigde ruimte bestaat volgens het Natuurprogramma Westerschelde uit 600 tot 770 ha nieuw intergetijdengebied.

Vervolgens is op 1 oktober 2008 het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium van 21 december 2005 in werking getreden. In dit verdrag is bepaald dat uiterlijk in 2010 een aanvang wordt gemaakt met het vergroten van het natuurgebied het Zwin met minimaal 120 en maximaal 240 ha door het landinwaarts verplaatsen van dijken in de Willem-Leopoldpolder.

10.4.1. Zoals in het deskundigenbericht staat, en overigens tussen partijen niet in geschil is, is de uitbreiding van het Zwin niet van invloed op de sedimentbalans, het meergeulenstelsel of het natuurherstel van de Westerschelde. Van belang is dat in verschillende beleidsstukken de monding van de Westerschelde zodanig is begrensd dat het Zwin hierbinnen valt. Zo is de vergroting van het Zwin in de Ontwikkelingsschets 2010 als concreet project opgenomen. Gelet hierop bestaat er een beleidsmatige relatie tussen het Zwin en de Westerschelde, welke verweerders ten grondslag hebben mogen leggen aan de hiervoor onder 4 weergegeven beleidsmatige doelstelling van het rijksinpassingsplan om bij te dragen aan voldoende natuur in het Schelde-estuarium ter verbetering van de natuurlijkheid van het estuarien systeem.

Ten aanzien van de stelling van de stichting dat de Westerschelde van zichzelf erg ruim is en dat er andere mogelijkheden zijn om slikken en ondiep water in de Westerschelde terug te krijgen, overweegt de Afdeling dat dit niet als doelstelling aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd.



Deze betogen falen.

10.5. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat verder dat in verschillende documenten de te bereiken (natuur)doelen worden beschreven en dat de daarin gebruikte begrippen soms op onderdelen wat anders geformuleerd zijn geweest. In de procedure ten aanzien van de Hertogin Hedwigepolder is blijkens de toelichting enige verwarring ontstaan, als gevolg waarvan voor de volledigheid in het voorliggende plan enige begrippen in de toelichting nader zijn gedefinieerd. Zo wordt in de toelichting verstaan onder:

- 'estuariene natuur': alle natuur die onder invloed staat van getij en rivierafvoer en die minimaal vijf keer per jaar overstroomt. Morfologisch-ecologisch kenmerkt estuariene natuur zich door estuariene dynamiek, dat wil zeggen dat er variatie in ruimte en tijd is onder invloed van aandrijvende krachten die kenmerkend zijn voor een estuarium.

- 'intergetijdengebied': het areaal tussen hoog- en laagwater. Gehanteerd wordt de definitie voor het litoraal van het Rijksinstituut voor Kust en Zee, waaronder wordt verstaan het areaal tussen gemiddeld hoogwater doodtij en gemiddeld laagwater springtij. Het 'intergetijdengebied' bestaat uit slikken en platen, waarbij slikken in tegenstelling tot platen bij laagwater niet aan alle kanten omgeven zijn door water. Per definitie is 'intergetijdengebied' een onderdeel van 'estuariene natuur'.

- 'slikken en schorren': een verzamelterm voor het litoraal en supralitoraal met uitzondering van de platen, dat wil zeggen het areaal tussen het gemiddeld laagwater springtij en vijf keer per jaar overspoeling. Schorren worden verder door hun begroeiing gekarakteriseerd. 'Intergetijdengebied' is een onderdeel van 'slikken, platen en schorren', welke op hun beurt per definitie een onderdeel zijn van 'estuariene natuur'.

10.5.1. Voor zover de stichting beoogt te betogen dat de beleidsmatige doelstelling van het rijksinpassingsplan tijdens de procedure is verruimd, overweegt de Afdeling als volgt. Ondanks enig verschil in de gehanteerde terminologie in diverse stukken is voldoende duidelijk dat de doelstelling van het rijksinpassingsplan steeds gericht is geweest op het behoud en de ontwikkeling van hetzelfde type estuariene natuur. In dit verband hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit uit de tekst van het MER volgt. In de omschrijving van het begrip estuariene natuur in de plantoelichting is voldoende tot uitdrukking gebracht dat het gaat om natuur die onder invloed staat van getij en rivierafvoer en die enkele malen per jaar overstroomt. Deze definitie wijkt naar het oordeel van de Afdeling niet wezenlijk af van de beschrijving van estuariene natuur waarnaar in het MER wordt verwezen, waarbij is benoemd dat 'estuariene natuur' natuur is die zich ontwikkelt in het contact tussen zoet en zout water, en met name wordt aangetroffen waar rivieren in zee stromen. Hét kenmerk van estuariene natuur is dynamiek, die vooral veroorzaakt wordt door de getijdebewegingen van de zee (eb en vloed), en de continue afstroming van het zoete rivierwater, zo volgt uit de beschrijving in het MER.

Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat ten aanzien van het gebruik van begrippen als 'intergetijdengebied', 'robuuste natuur', 'nieuwe natuur' en 'natte as' naar een doel toe wordt geredeneerd. Allereerst komen deze begrippen in de planregels niet voor. Ten aanzien van de term 'natte as' wordt overwogen dat deze term wel in het MER is opgenomen, maar dat dit slechts de weergave betreft van het relevante beleid uit het omgevingsplan van de Provincie Zeeland 2006-2012. Ten aanzien van de termen 'intergetijdengebied', 'robuuste natuur' en 'nieuwe natuur' ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat deze begrippen onduidelijk zijn.

Gelet op het vorenstaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken en motivering reeds hierom niet toereikend zijn. In het aangevoerde ziet de Afdeling derhalve evenmin grond voor het oordeel dat de beleidsmatige doelstelling van het rijksinpassingsplan tijdens de procedure is gewijzigd. Het betoog van de stichting ten aanzien van de doelstelling van verbetering van de estuariene natuur in het Schelde-estuarium en de gestelde onduidelijke begrippen, faalt.

11. De stichting kan zich voorts niet met de technische doelstelling van het rijksinpassingsplan zoals hiervoor weergegeven onder 4 verenigen. In dit verband betoogt zij dat van duurzaamheid in dit geval geen sprake is. Anders dan verweerders menen, zal het gebied ook in de beoogde situatie te snel opslibben, verzanden en verzoeten, waardoor riet, duinvegetatie en wilgenstruwelen zullen ontstaan. De stichting volgt in zoverre onder meer het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r.. Onder meer omdat geen strekdam op het

Belgische grondgebied wordt gerealiseerd, stelt de stichting dat de Zwingel zich na 10 jaar in de richting van de Nederlandse grens heeft verplaatst en dan weer in de richting van België verplaatst moet worden. De stichting heeft voorts aangedragen dat onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen van zandsuppleties bij Knokke voor het gebied direct gelegen voor de kust ter plaatse van het Zwin. De stichting acht van duurzaamheid voorts geen sprake omdat in het gebied bij vloed meer zand en slib wordt achtergelaten dan met eb wordt afgestaan, en derhalve sprake is van lineaire successie.

11.1. Verweerders stellen dat zij onder 'duurzaam behouden' het langdurig behouden en verbeteren van het natuurlijk functioneren van het Zwin verstaan. Het gebied hoeft volgens verweerders niet onveranderlijk te zijn. Door de uitbreiding en herinrichting van het Zwin zal het verzandingsproces vertragen en wordt zowel kwantitatief als kwalitatief een positief effect bereikt voor de instandhoudingsdoelstellingen van de aanwezige habitattypen. Volgens verweerders blijkt uit de onderzoeken afdoende dat de geplande ingrepen voor een periode van minimaal 30 jaar duurzaam zijn. Pas daarna is grootschalig onderhoud noodzakelijk, zo verwachten zij.

11.2. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat de dynamiek een van de belangrijkste kenmerken is van een gebied zoals het Zwin. Het areaal van de aanwezige habitattypen wisselt voortdurend. Per definitie is het benoemen van de specifieke oppervlakte per individueel habitatype hierdoor steeds een momentopname: bij iedere beoordeling moet dan ook steeds gekeken worden naar de samenhang tussen de habitattypen en de natuurlijke successie die door de dynamiek in het gebied wordt bepaald. Leidend dient steeds te zijn of de randvoorwaarden geboden worden voor het op lange termijn behouden van de natuurlijke kenmerken van het gebied, waartoe ook de dynamiek en successie horen. In lijn hiermee is het doel van het herstel en uitbreiding van het Zwin dan ook het als het ware terugbrengen van het gebied in een eerder successiestadium. In die zin is het creëren van nieuwe habitattypen volgens de toelichting geen aantasting maar juist een essentiële schakel op weg naar het gewenste doel. Daarmee wordt de voorwaarde gecreëerd voor instandhouding van de natuurlijke kenmerken van het gebied op langere termijn, aldus de toelichting.

11.3. Uit de "Aanvulling op het MER en de passende beoordeling" van Technum van 5 mei 2014 volgt dat, rekening houdend met de huidige waarnemingen van het verzandingsproces op het terrein en het feit dat het laatste grootschalig onderhoud van 2006 dateert, aangenomen kan worden dat de geul in de periode 2017-2027 volledig dicht zal gaan. De voorgenomen maatregelen zijn dus essentieel om de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied te behouden en te verbeteren/herstellen. Zonder deze maatregelen zal er geen natuurherstel zijn en zal de estuariene natuur en de estuariene dynamiek in het Zwin verloren gaan. Zonder uitbreiding van het Zwin kan niet voldaan worden aan de instandhoudingsdoelstellingen. In de "Aanvulling op het MER en de passende beoordeling" staat verder dat het natuurgebied alleen al op het Nederlandse grondgebied met ongeveer 10 ha wordt uitgebreid waardoor ruimte ontstaat voor natuurlijke, opeenvolgende successieprocessen. Hierdoor zal de toekomstige oppervlakte/kwaliteit van de betrokken habitattypen zeker niet verminderen ten opzichte van de oppervlakte/kwaliteit zoals bedoeld in de instandhoudingsdoelstellingen.

11.4. De Commissie voor de m.e.r. heeft gesteld dat het MER ervan uitgaat dat de geplande ingrepen voor een periode van minimaal 30 jaar 'duurzaam' zijn. Na deze 30 jaar zal onderhoud nodig zijn in de vorm van het afplaggen van schorren. De Commissie voor de m.e.r. is van mening dat mogelijk eerder ingrijpen noodzakelijk zal zijn, onder meer omdat het tempo waarin sedimentatie in het Zwin optreedt gedetailleerd is berekend, maar de modelberekeningen volgens de Commissie voor de m.e.r. forse onzekerheden kennen. In dit verband wijst de Commissie voor de m.e.r. erop dat uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat er mogelijk al na 10 jaar onderhoud nodig is.

De Afdeling overweegt dat in het deskundigenbericht staat dat het verzanden en verlanden van het Zwin ook na de ingreep onderdeel blijft uitmaken van het natuurgebied. De ingreep behelst volgens de deskundige namelijk het "terugzetten" in een eerder successiestadium. Na uitvoering van de ingreep zal het gebied verschillende stadia doorlopen: een successie (dat wil zeggen: een natuurlijke wijziging van habitatype) wordt doorgemaakt door de verandering van Slik- en zandplaten (H1140), naar Zilte pionierbegroeiingen (H1310), en vervolgens naar Slijkgrasvelden (H1320) en Schorren en zilte graslanden (H1330). Dit betreft een proces van lineaire successie, in tegenstelling tot cyclische successie waarbij een herhaaldelijke vervanging optreedt, zo heeft de deskundige gesteld. Dat sprake is van lineaire successie maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat van duurzaamheid geen sprake zou zijn. In dit verband is van belang dat in het bestaande Natura 2000-gebied reeds sprake is van lineaire successie en dat de duurzaamheid van het project onder meer zit in

de vertraging van de opvolging in successiestadia. Ten aanzien van de stelling van de stichting, in navolging van de Commissie voor de m.e.r., dat mogelijk reeds na 10 jaar onderhoud nodig is, overweegt de Afdeling voorts dat in het deskundigenbericht staat vermeld dat deze stelling niet kan worden afgeleid uit het bij het MER gevoegde rapport "Hydrodynamische en morfologische vergelijking van de scenario's" van International Marine & Dredging Consultants N.V. van 27 november 2007. In het deskundigenbericht is hierover aangegeven dat de in het rapport vermelde omstandigheid dat de toename van het areaal geulen na 10 jaar omslaat in een afname, niet met zich brengt dat de successie van het gebied is doorlopen. De stichting heeft dit niet weersproken. Voorts heeft de stichting haar stelling dat het gebied sneller zal opslibben, verzanden en verzoeten dan in de stukken is aangenomen, niet anderszins aannemelijk gemaakt.

11.5. Ten aanzien van de vraag of onderzoek is verricht naar de gevolgen van zandsuppleties bij Knokke voor het gebied direct gelegen voor de kust ter plaatse van het Zwin, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting hebben verweerders toegelicht dat het hier periodieke, reguliere zandsuppleties betreft. Verweerders hebben gesteld dat is onderzocht hoe het Zwin functioneert met alle stromingen en zand en daarbij is volgens hen rekening gehouden met deze periodieke zandsuppleties. Zij hebben op dit punt verwezen naar pagina 85 van het MER, alwaar op de zandsuppleties is ingegaan. Gelet hierop hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat in het MER rekening is gehouden met de reguliere zandsuppleties bij Knokke.

Het betoog faalt.

11.6. Voorts heeft de stichting de omstandigheid dat het niet realiseren van een strekdam op het Belgische grondgebied van invloed is op de duurzaamheid van het project niet nader onderbouwd.

Gelet op het vorenstaande hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een bijdrage zal worden geleverd aan de technische doelstelling van het plan. Het betoog faalt.

Natura 2000

12. De stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het uit te breiden gebied ten onrechte wordt toegevoegd aan het bestaande Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder. In dit verband voeren zij aan dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de diverse kwalificerende habitattypen niet realistisch zijn. De stichting heeft over de in het aanwijzingsbesluit opgenomen doelstelling ten aanzien van uitbreiding van oppervlakte van habitattypen aangevoerd dat ten onrechte wordt verwezen naar monitoringsgegevens voor de IJzermonding, omdat dit gebied van een andere aard is dan het Zwin. Voorts stelt de stichting dat het voorlopige aanwijzingsbesluit voor de uitbreiding van het Natura 2000-gebied misleidend is, omdat daarin slechts voor één habitatype, in plaats van drie, een uitbreidingsdoelstelling is opgenomen. [appellant sub 3] heeft zijn bezwaren tegen het voorlopige aanwijzingsbesluit tot uitbreiding van het Natura 2000-gebied herhaald en ingelast.

Verder kunnen de stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] zich er niet mee verenigen dat verweerders niet in beeld hebben gebracht welke gevolgen de externe werking ten gevolge van uitbreiding van het gebied heeft voor omwonenden en omliggende activiteiten. [appellante sub 2] vreest met name voor externe effecten, nu haar perceel aan [locatie 1] te [plaats] nagenoeg volledig door het vergrote Natura 2000-gebied zal worden omringd. [appellant sub 3] meent dat de door hem beoogde uitbreiding van de recreatieve functie op zijn percelen aan [locatie 2] te [plaats] als bestaand gebruik moet worden aangemerkt, omdat hij in zoverre eveneens vreest voor de gevolgen van de externe werking.

12.1. Verweerders voeren ten aanzien van de gevreesde externe werking aan dat de uitbreiding van het Natura 2000-gebied vanwege zijn kleine omvang slechts beperkte gevolgen zal hebben voor de omliggende gronden. Het Natura 2000-gebied komt voor sommigen wel iets dichterbij te liggen, maar bestaand gebruik in het omliggende gebied zal volgens verweerders in beginsel geen nadeel ondervinden van de uitbreiding.

12.2. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder n, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998), zoals dat luidde ten tijde van belang, wordt onder een Natura 2000-gebied verstaan:

1°. gebied dat is aangewezen op grond van artikel 10a, eerste lid,

2°. gebied dat voorlopig is aangewezen als bedoeld in artikel 12, derde lid, of

3°. gebied dat voorkomt op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

Ingevolge artikel 12, eerste lid, kan Onze Minister, in geval van dringende noodzaak, bij besluit een natuurmonument ten aanzien waarvan overeenkomstig artikel 11 een besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument wordt voorbereid reeds voorlopig als zodanig aanwijzen voordat de procedure, bedoeld in de artikelen 11 en 13 is voltooid.

Ingevolge het tweede lid, vervalt een besluit tot voorlopige aanwijzing zodra met inachtneming van de artikelen 11 en 13 een definitief besluit over aanwijzing als beschermd natuurmonument is genomen, doch in ieder geval een jaar nadat het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 11 ter inzage is gelegd.

Ingevolge het derde lid, zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing op gebieden als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, met dien verstande dat in het tweede lid de zinsnede beginnend met «doch in ieder geval» en eindigend met «ter inzage is gelegd» niet van toepassing is.

12.3. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat het in de lijn der verwachting ligt dat de uitbreiding van het Zwin deel zal gaan uitmaken van het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder. Het uit te breiden gebied sluit direct aan op het bestaande Natura 2000-gebied en het zal daarmee landschappelijk en ecologisch gezien een geheel vormen.

Bij besluit van 16 juni 2014, gelijktijdig met de vaststelling van het rijksinpassingsplan, heeft de staatssecretaris op grond van artikel 12, derde lid, van de Nbw 1998 ongeveer 10 ha terrein grenzend aan het bestaande Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder voorlopig aangewezen als Habitatrictlijngebied. Met het voorlopig aanwijzen van het gebied wordt beoogd de uitbreiding onder het beschermingsregime van de Nbw 1998 te brengen.

De Afdeling overweegt dat het betoog van de stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] ten aanzien van de toevoeging van gronden aan het bestaande Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder, is gericht tegen het besluit van 16 juni 2014 tot voorlopige aanwijzing. Dit besluit behoort niet tot de thans voorliggende uitvoeringsbesluiten en ligt niet in deze procedure voor. Voorts is van belang dat de gevreesde externe werking, anders dan de stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] kennelijk menen, niet voortvloeit uit de bestemming "Natuur - Estuariene natuur". Hetgeen in zoverre is aangevoerd kan in deze procedure derhalve niet aan de orde komen.

De betogen falen.

13. De stichting betoogt dat verweerders onvoldoende hebben onderbouwd dat aantasting van het bestaande Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder kan worden voorkomen. In dit verband voert zij aan dat ten gevolge van het rijksinpassingsplan in het Nederlandse deel van het Zwin voor vijf aangewezen habitattypen, te weten Zilte pionierbegroeiingen, zeekraal (H1310A), Slijkgrasvelden (H1320), Schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A), Schorren en zilte graslanden, binnendijks (H1330B) en Duindoornstruwelen (H2160), areaalverlies zal optreden. In haar reactie op het deskundigenbericht heeft de stichting aangegeven dat niet duidelijk is gemaakt waar en op welke termijn het areaalverlies ongedaan wordt gemaakt. Verder biedt het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder geen ruimte voor achteruitgang in oppervlakte van het ene habitatype ten gunste van een ander. De stichting voelt zich in zoverre gesteund door het toetsingsadvies over het MER van de Commissie voor de m.e.r.. De stichting voert in haar reactie op het deskundigenbericht voorts aan dat onduidelijk is of de gevolgen van het project in samenhang zijn gezien met de aanleg van een jachthaven en verbetering van de openbare ruimte in Cadzand-Bad en plannen om eilanden voor de Vlaamse kust te realiseren.

13.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat het project noodzakelijk is voor het in een gunstige staat van instandhouding brengen van het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder. Het project is nodig om verzanding van het gebied tegen te gaan en te voorkomen dat habitattypen waarvoor verbeter-, behoud- of uitbreidingsdoelstellingen gelden, verloren zullen gaan. Het project dient uitsluitend dit doel. Verweerders voeren aan dat daarom sprake is van een maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn en er in beginsel geen passende beoordeling behoefde te worden gemaakt. Verder zullen maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat de voorgenomen activiteiten de natuurlijke kenmerken van het Natura

2000-gebied niet zullen aantasten, zo brengen verweerders naar voren. Ter zitting hebben verweerders aangevuld dat ten aanzien van een maatregel als de onderhavige geen rekening behoeft te worden gehouden met cumulatieve effecten van andere activiteiten.

13.2. Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn treffen de lidstaten passende maatregelen 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 deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

13.3. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge het derde lid wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 19g.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, slechts worden verleend indien het college van gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

13.4. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat bij de effectbepaling rekening wordt gehouden met de doelen van de uitbreiding en herinrichting van Natuurgebied het Zwin. Om de doelstellingen te bereiken, moeten verschillende maatregelen genomen worden, zoals het vergroten van de komberging door grootschalige afgraving van aangeslibde delen binnen het bestaande natuurgebied, het uitgraven en verbreden van de hoofdgeul, de aanleg van een nieuwe dijk rond het vergrote natuurgebied het Zwin en het herstellen van de natuurlijke afwatering van het achterliggende gebied door verbeterde spuiwerking van het gebied. Door deze werkzaamheden verdwijnt op korte termijn een deel van de bestaande habitattypen op Nederlands grondgebied. Het project levert echter een grote bijdrage aan het in gunstige staat van instandhouding brengen van het totale intergetijdengebied, door ruimte te creëren voor natuurlijke processen en dynamiek die leiden tot het herstel en behoud van de natuurkwaliteiten van het natuurgebied het Zwin. Hierdoor wordt zowel kwantitatief als kwalitatief een positief effect bereikt. Het initiële verlies van bestaande habitattypen is nodig om op lange termijn een groter areaal waardevol slikschor- en duingebied te realiseren met een betere kwaliteit, zo staat in de toelichting op het rijksinpassingsplan.

13.5. De Commissie voor de m.e.r. stelt in haar toetsingsadvies van 15 mei 2014 dat in de passende beoordeling die verweerders hebben opgesteld op een aantal punten nog essentiële informatie ontbreekt. Hoewel voor de Commissie voor de m.e.r. duidelijk is dat het voornemen voor een groot aantal habitattypen een bijdrage levert aan de instandhoudingsdoelstellingen, treedt voor de genoemde vijf habitattypen in eerste instantie areaalverlies op. De passende beoordeling stelt dat dit verlies tijdelijk is, maar maakt niet duidelijk op welke termijn en op welke plaats(en) dit ongedaan wordt gemaakt, zo geeft de Commissie voor de m.e.r. aan. De aanvulling op het MER en de passende beoordeling geven volgens de Commissie voor de m.e.r. evenmin de volledige onderbouwing dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het bestaande Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder (door areaalverlies van habitats) kan worden voorkomen. Hoewel het aannemelijk is dat het areaal van de genoemde habitattypen op termijn zal toenemen, is deze stelling volgens de Commissie niet voldoende onderbouwd. Niet duidelijk is op welke termijn en op welke locaties deze positieve effecten zullen optreden. In het toetsingsadvies staat ten slotte dat het - indien aantasting van de

natuurlijke kenmerken van het bestaande Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder niet kan worden uitgesloten - aan het bevoegd gezag is om binnen de kaders van de natuurbeschermingsregelgeving tot een adequate oplossing te komen.

13.6. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of het rijksinpassingsplan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, nu verweerders betogen dat sprake is van een maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Voor het oordeel dat sprake is van een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied is in dit geval van belang dat verweerders aannemelijk hebben gemaakt dat de geul in het Zwin zonder ingrepen in de periode 2017-2027 volledig zal dichtslibben, waardoor het gebied op korte termijn wordt afgesnoerd van de Noordzee en zal evolueren naar een systeem van duinen, rietvelden en wilgenstruwelen. Nu het rijksinpassingsplan uitsluitend is gericht op het doel de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied te behouden en daartoe voorziet in de noodzakelijke maatregelen, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een plan dat nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998. Nu in dit geval sprake is van een plan dat nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied brengt het bepaalde in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 met zich dat in dit geval het verrichten van een passende beoordeling van de gevolgen van het plan voor het gebied niet verplicht is. Wel dient het bestuursorgaan ingevolge artikel 19j, eerste lid, rekening te houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

13.7. Ten aanzien van het betoog van de stichting dat in verband met een vijftal habitattypen niet is aangetoond dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder wordt voorkomen, overweegt de Afdeling als volgt. Voor het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder zijn acht habitattypen aangewezen, te weten: Slik- en zandplaten, getijdengebied (H1140A), Zilte pionierbegroeiingen, zeekraal (H1310A), Slijkgrasvelden (H1320), Schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A), Schorren en zilte graslanden, binnendijks (H1330B), Witte duinen (H2120), Grijs duinen, kalkrijk (H2130A) en Duindoornstruwelen (H2160).

Het plan is nodig om de verzanding van het gebied tegen te gaan en ervoor te zorgen dat het Natura 2000-gebied behouden blijft als intergetijdengebied. Verweerders hebben onderzoek laten verrichten naar de gevolgen van dit plan voor het Natura 2000-gebied. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Passende beoordeling voor herinrichting Zwin & Kievittepolder voor het Nederlandse deel" van Arcadis van 10 juli 2013 en het rapport "Aanvulling op het MER en de passende beoordeling" van Technum van 5 mei 2014.

Uit deze rapporten volgt ten aanzien van Zilte pionierbegroeiingen, zeekraal (H1310A) dat van het huidige areaal van 2,2 ha ongeveer 0,4 ha areaal verloren zal gaan bij het verbreden van de hoofdgeul in het gebied. Ten gevolge van de werkzaamheden zal ongeveer 0,1 ha van de huidige 1,4 ha aan Slijkgrasvelden (H1320) tijdelijk verdwijnen. Het areaal aan habitatype Schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) van 20,2 ha zal volgens de rapporten met ongeveer 2,0 ha afnemen. Wat betreft habitatype Schorren en zilte graslanden, binnendijks (H1330B) zal een groot deel (ongeveer 0,4 ha) van het aanwezige areaal van 0,7 ha verdwijnen. Ten slotte zal het areaal aan Duindoornstruwelen (H2160) van 13,8 ha met ongeveer 0,04 ha afnemen, zo volgt uit de rapporten. Ondanks de afnames aan arealen levert het project volgens de rapporten een grote bijdrage aan het in gunstige staat van instandhouding brengen van het totale intergetijdengebied. Met de uitbreiding en herinrichting van het Zwin wordt zowel kwantitatief als kwalitatief een positief effect bereikt voor de instandhoudingsdoelstellingen van de aanwezige habitattypen. De beperkte negatieve effecten als gevolg van het project zijn volgens de passende beoordeling acceptabel, omdat het project op termijn leidt tot positieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen en significant negatieve effecten hierdoor zijn uitgesloten. De uitvoering van de voorgenomen herinrichting veroorzaakt geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder, zo volgt uit de rapporten. De stichting heeft geen rapporten overgelegd waarin het vorenstaande wordt betwist.

In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders onvoldoende rekening hebben gehouden met het areaalverlies van habitattypen. Zoals verweerders hebben betoogd en uit voornoemde rapporten naar voren komt, is het verlies aan areaal van een aantal aanwezige habitattypen vanwege de aanlegwerkzaamheden onontkoombaar om op lange termijn een groter areaal

waardevol slik-, schor- en duingebied te realiseren met een betere kwaliteit. Daarbij is van belang dat voor het habitatype Zilte pionierbegroeiingen, zeekraal (H1310A) wat betreft de oppervlakte een uitbreidingsdoelstelling geldt en voor de overige vier typen een behouddoelstelling. Voorts is van belang dat indien geen maatregelen worden getroffen, deze habitattypen in oppervlakte achteruit zullen gaan. Derhalve dient voorop te worden gesteld dat de maatregelen erop zijn gericht om verslechtering vanwege de afname van arealen te beperken en om omstandigheden te creëren waaronder de genoemde habitattypen kunnen floreren. In dit verband is van belang dat het natuurgebied aan de Nederlandse zijde van de grens met ongeveer 10 ha wordt vergroot. Dat niet reeds vaststaat waar en op welke termijn het areaal van de genoemde vijf habitattypen zal toenemen, zoals de stichting in navolging van de commissie voor de m.e.r. heeft aangevoerd, hebben verweerders gelet op de aard van het gebied niet van doorslaggevend gewicht hoeven achten. In het gebied vindt namelijk van nature een bepaalde fluctuatie in arealen van habitattypen plaats, in een zogenoemd 'mozaïek'. Dat in het Zwin geen sprake zou zijn van een mozaïek aan habitattypen, zoals de stichting aanvoert in haar brief van 4 maart 2015, heeft zij niet nader onderbouwd. Voorts is van belang dat uit de eerder genoemde rapporten volgt dat het totaal areaal aan habitattypen direct na de aanlegwerken op Nederlands grondgebied met ongeveer 10,3 ha - bestaande uit de habitattypen Slik- en zandplaten, getijdengebied (H1140A) en Witte duinen (H2120) - zal toenemen. Het areaal aan Grijs duinen, kalkrijk (H2130A) zal gelijk blijven. Tevens hebben verweerders van belang mogen achten dat prognoses voor 2017-2039 aangeven dat de habitattypen Zilte pionierbegroeiingen, zeekraal (H1310A), Schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A), Schorren en zilte graslanden, binnendijks (H1330B) en Duindoornstruwelen (H2160) na een initiële afname uiteindelijk in oppervlakte gelijk blijven of toenemen.

13.8. Ten aanzien van het betoog van de stichting dat geen rekening is gehouden met de samenhang met het project voor de aanleg van een jachthaven en verbetering van de openbare ruimte in Cadzand-Bad en het project om eilanden voor de Vlaamse kust te realiseren, overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 schrijft voor dat bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan rekening dient te worden gehouden met de gevolgen die een besluit kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Anders dan in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 is niet bepaald dat ook de gevolgen die een plan in combinatie met andere projecten of plannen kan hebben met het oog op de verplichting een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied te maken in ogenschouw moeten worden genomen. Nu in dit geval geen passende beoordeling nodig is, verplicht artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 er niet toe om de cumulatieve effecten te onderzoeken. Dit betoog slaagt reeds daarom niet.

13.9. Gelet op het vorenstaande hebben verweerders zich bij het besluit tot vaststelling van dit plan, dat direct verband houdt met en nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied Zwin & Kievittepolder, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, rekening gehouden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied en bestaat aldus geen strijd met het bepaalde in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998.

Het betoog faalt.

Verplaatsing dijk

14. De stichting voert aan dat, anders dan verweerders hebben aangevoerd, de landinwaartse verplaatsing van de zeeerende dijk de veiligheid doet afnemen.

14.1. Verweerders verwijzen naar hetgeen zij hebben gesteld in de Nota van beantwoording. Daarin staat dat een dijkverlenging niet een vermindering hoeft te betekenen van de veiligheid, zeker niet als deze gekoppeld is aan een landinwaartse verplaatsing. Daarnaast volgt uit de Nota van beantwoording dat de nieuwe dijk, gelet op het projectplan "Sluis (NL) - Knokke-Heist (B), Uitbreiding Natuureservaat het Zwin" van 6 mei 2014 (hierna: het projectplan), aan de daarvoor geldende normen voldoet.

14.2. In de verbeelding is aan gronden in het zuidelijke deel van het plangebied, alwaar is beoogd de dijk te realiseren, de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn deze gronden, behalve voor de daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor:

a. waterkeringen;

b. watersystemen als fysiek systeem van waterlopen en andere met de waterhuishouding samenhangende voorzieningen;

met daaraan ondergeschikt:

c. extensief recreatief en educatief medegebruik;

d. infrastructurele voorzieningen, zoals (onderhouds)wegen en (fiets- en wandel)paden ten behoeve van de bestemming "Waterstaat - Waterkering".

14.3. Ter zitting heeft de stichting toegelicht dat zij zich met haar betoog niet richt tegen de watervergunning van het Waterschap Scheldestromen van 5 mei 2014 voor het verplaatsen van de primaire waterkering. De Afdeling acht het betoog aldus gericht tegen het rijksinpassingsplan.

14.4. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat de veiligheid tegen overstromingen een zeer belangrijke randvoorwaarde is bij de uitbreiding van het natuurgebied. In dit verband is in het kader van het rijksinpassingsplan het projectplan opgesteld, waarin een dijkontwerp is opgenomen dat de veiligheid voor de eerstvolgende 50 jaar garandeert, zo volgt uit de toelichting.

Zoals uit het projectplan (bijlage 3 bij de toelichting op het rijksinpassingsplan) volgt, maakt het Zwin deel uit van dijkkring 32. Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, van de Waterwet, in samenhang gezien met bijlage II van die wet, geldt voor dijkkring 32 een veiligheidsnorm van 1/4000 als gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend, mede gelet op de overige het waterkerend vermogen bepalende factoren. Uit de toelichting op het rijksinpassingsplan volgt, zoals in het deskundigenbericht is bevestigd, dat de nieuwe primaire waterkering aan deze norm voldoet.

De stichting heeft geen gegevens overgelegd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat de landinwaartse verplaatsing van de zeeerende dijk de veiligheid doet afnemen. Gelet op het vorenstaande is het betoog van de stichting in zoverre onvoldoende onderbouwd.

Het betoog faalt.

15. [appellante sub 2] vreest dat de verplaatsing van de dijk tot gevolg heeft dat ter plaatse van de haar toebehorende woning aan [locatie 1] te [plaats] schaduw hinder zal ontstaan en het uitzicht vanuit de woning zal worden aangetast. Om de negatieve gevolgen van schaduw hinder en uitzicht te beperken, heeft [appellante sub 2] als maatregel voorgesteld de woning op een terp te plaatsen, maar deze is niet in de besluitvorming meegenomen. Ook [appellant sub 3] betoogt dat de verplaatsing van de dijk visuele hinder met zich zal brengen ter plaatse van zijn woning aan [locatie 2] te [plaats] en de overige woningen op zijn perceel. De stelling van verweerders dat deze hinder wordt beperkt door een goede landschappelijke inpassing vanwege de vorm van de dijk en het planten van struikgewas, volgt [appellant sub 3] niet. Verweerders hebben volgens hem ten onrechte nagelaten in overleg met hem tot passende maatregelen te komen, waardoor de negatieve effecten volgens hem al aanzienlijk zouden reduceren. In dit verband noemt hij de verschuiving van de nieuwe dijk in zeewaartse richting en de realisatie van een zogenoemd duin-tegen-dijklandschap aan de binnendijkse zijde van de dijk.

15.1. Verweerders voeren aan dat de nieuwe dijk in zuidwestelijke richting van de woning van [appellante sub 2] een wijziging in het uitzicht kan betekenen. Zij achten deze wijziging, gelet op de ligging van de woning en de afstand tot de nieuwe dijk, echter niet zodanig groot dat zij voor een andere uitvoering van het rijksinpassingsplan hadden moeten kiezen. Ten aanzien van [appellant sub 3] stellen verweerders dat het uitzicht enigszins zal veranderen. Aan de andere kant wordt de dijk grotendeels aan het oog onttrokken door een bomenrij op het perceel van [appellant sub 3] en zal de dijk worden beplant met gras en struweel, zo voeren verweerders aan. Verweerders stellen dat [appellante sub 2] en [appellant sub 3] een verzoek om compensatie van schade kunnen indienen.

15.2. In het deskundigenbericht staat dat de kortste afstand van de woning van [appellante sub 2] tot de teen van de dijk ongeveer 50 m bedraagt. De kruin van de dijk ligt op ongeveer 85 m van de woning en het hoogteverschil tussen het maaiveld van het perceel van [appellante sub 2] en de kruin zal naar schatting 6 tot



8 m bedragen. Tussen partijen is niet in geschil dat ten gevolge van de nieuwe dijk het vrije uitzicht vanuit de woning over de Zwinweide volledig verloren zal gaan. De Afdeling ziet echter geen aanleiding voor het oordeel dat deze aantasting van het uitzicht zodanig onevenredig is dat ter plaatse een onaanvaardbare situatie ontstaat. In dit verband is van belang dat in het algemeen geen recht op blijvend vrij uitzicht bestaat. Daarbij is voorts van belang dat een klein deel van de Zwinweide zal resterende. Zoals voorts uit het deskundigenbericht volgt, zal de zonsondergang over de polder niet meer zichtbaar zijn ten gevolge van de aanleg van de nieuwe dijk. De stelling in het deskundigenbericht dat - gelet op de maatvoering en afstanden - geen sprake zal zijn van een onevenredige mate van schaduwwerking, komt de Afdeling echter niet onaannemelijk voor. In hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de genoemde aantasting zodanig is dat ter plaatse een onaanvaardbare situatie ontstaat. Verweerders hoefden derhalve niet te voorzien in de mogelijkheid de woning van [appellante sub 2] op een terp te plaatsen.

Wat betreft [appellant sub 3] staat in het deskundigenbericht vermeld dat de teen van de dijk op ongeveer 70 m van de woning van [appellant sub 3] zal worden gerealiseerd. Ter zitting hebben verweerders onweersproken gesteld dat een verschuiving van de nieuwe dijk in zeewaartse richting niet mogelijk is, vanwege de minimaal benodigde ruimte om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te bereiken. Gelet op de gekozen locatie van de nieuwe dijk, staat vast dat het uitzicht ter plaatse van de woningen van [appellant sub 3] in enige mate zal worden aangetast. In het deskundigenbericht staat ten aanzien van het zicht vanuit de eigen woning van [appellant sub 3] dat dit vooral op het zuidwesten is gericht en dat [appellant sub 3] daarom niet in grote mate met de aanwezigheid van de dijk zal worden geconfronteerd. In het deskundigenbericht wordt verder ten aanzien van de visuele hinder vanuit de vakantiewoningen op het perceel van [appellant sub 3] gesteld dat deze woningen weliswaar op ongeveer 30 en 45 m van de voorziene dijk zijn gelegen, maar dat hiertussen een afscherming aanwezig is in de vorm van dichte beplanting. Verweerders hebben, gelet op de zichtrichting vanuit de woning van [appellant sub 3] en de afschermende beplanting op het perceel, aan het belang van een ongehinderd uitzicht vanuit de woningen van [appellant sub 3] geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen. Daargelaten dat de deskundige het door [appellant sub 3] voorgestelde 'duin-tegen-dijklandschap' niet van wezenlijke invloed acht op het zicht op de nieuwe zeekering, hoefden verweerders reeds gelet op het vorenstaande niet te voorzien in de realisatie van een dergelijk landschap aan de binnendijkse zijde van de dijk.

De betogen van [appellante sub 2] en [appellant sub 3] falen.

#### Verzilting en wateroverlast

16. [appellante sub 2] stelt dat de T0-metingen, de metingen die in het kader van de monitoring voorafgaand aan de ingreep plaatsvinden die in de maanden april tot en met juni 2014 zijn verricht, aantonen dat verweerders bedenkingen hebben over mogelijke verzilting op en om haar perceel aan [locatie 1]. Verweerders verwachten weliswaar dat maatregelen de negatieve gevolgen van verzilting kunnen wegnemen, maar een dergelijke voorspelling sluit de kans op schade aan haar perceel door verzilting niet uit, zo voert [appellante sub 2] aan.

16.1. Verweerders voeren aan dat in het MER is ingegaan op de verzilting ter plaatse van het perceel van [appellante sub 2] en dat daaruit volgt dat aldaar een toename van kwel wordt verwacht. Om de nadelige gevolgen tegen te gaan kunnen volgens verweerders onder meer grenssloten worden verruimd of aangelegd en voorts kan aanvullend, afhankelijk van het gebruik van de tuin, drainage worden aangelegd. Een en ander wordt in overleg met [appellante sub 2] nader uitgewerkt, zo stellen verweerders.

16.2. In het deskundigenbericht staat dat de woning van [appellante sub 2] op het hoogste punt van het perceel is gelegen. De tuin, hoofdzakelijk bestaand uit grasland, is aan de zijde van de huidige zeedijk wat lager gelegen. Volgens de deskundige bestaat er geen twijfel over dat reeds sprake is van enige mate van verzilting. Volgens het deskundigenbericht is aannemelijk dat de mate van verzilting zal toenemen, gelet op het feit dat het perceel ook aan de zuidwestzijde langs de nieuwe zeedijk en het daarachter gelegen zoute milieu zal komen te liggen. De situatie van [appellante sub 2] is specifiek onderzocht en er zijn specifieke maatregelen voorgesteld waarvan op voorhand niet kan worden gesteld dat deze ontoereikend zijn, aldus het deskundigenbericht.

16.3. De Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van Economische Zaken heeft in het rapport "Uitbreiding Zwin (Nederland): Voorstel compenserende maatregelen op basis van waterhuishoudkundige effecten" van 2 april 2012 geconcludeerd dat ter plaatse van het perceel van [appellante sub 2] een toename van kwel is te verwachten. Maatregelen om de negatieve gevolgen weg te nemen kunnen volgens het rapport plaatsvinden door het verruimen of aanleggen van grensslotten en het eventueel plaatselijk aanleggen van drainage in de tuin. De te verruimen dan wel aan te leggen grenssloot kan functioneren als kwelsloot en kan worden aangesloten op het bestaande watersysteem. Of er aanvullend nog drainage in de tuin nodig is, is blijkens het rapport afhankelijk van het gebruik van de tuin en kan in overleg met de bewoners worden uitgewerkt. [appellante sub 2] heeft de inhoud van het rapport niet betwist, noch aannemelijk gemaakt dat het rapport anderszins ondeugdelijk is. Ter zitting hebben verweerders gesteld dat erop wordt ingezet om negatieve gevolgen door verzilting te voorkomen. In het geval niet wordt ingestemd met de voorgestelde maatregelen kan de schade ten gevolge van de verzilting die zich zal voordoen, worden vergoed. Gelet hierop hebben verweerders aan het belang van het voorkomen van verzilting van het perceel van [appellante sub 2] geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen ten opzichte van het belang van de realisatie van de nieuwe dijk en de uitbreiding van het Zwin. Overigens is ter zitting gebleken dat [appellante sub 2] inmiddels met de aan hem voorgestelde maatregelen heeft ingestemd.

Het betoog faalt.

17. [appellant sub 3] betoogt dat de verzilting en stijgende grondwaterspiegel negatieve gevolgen hebben voor de bebouwing, de begroeiing en het landbouwkundig gebruik op zijn percelen, alsmede voor het door hem te realiseren recreatieplan. Hij heeft onderzoek laten verrichten door onderzoeksbureau Tauw en op basis hiervan aan de betrokken overheden maatregelen voorgesteld om deze gevolgen te voorkomen, alsmede eisen gesteld aan het op te stellen monitoringsprogramma. Hierop is echter niet gereageerd. Weliswaar heeft het provinciebestuur metingen laten verrichten op zijn perceel, maar daarbij is geen rekening gehouden met de voorwaarden die hij daaraan heeft gesteld, aldus [appellant sub 3]. Bij zijn nadere stuk van 4 maart 2015 heeft [appellant sub 3] ter onderbouwing van zijn standpunt ten aanzien van de verzilting de notitie "Advies compenserende maatregelen uitbreiding Zwin" van Tauw van 4 maart 2015 overgelegd.

17.1. Verweerders stellen dat uit onderzoek volgt dat de percelen van [appellant sub 3] gevoelig zijn voor grondwaterstandsveranderingen en dat zij reeds nu een grotere kans hebben op wateroverlast. Om te verzekeren dat geen nadelige effecten optreden zullen maatregelen worden getroffen, als de eigenaren daarmee instemmen. Uit onderzoek volgt dat een infiltratie-transportriolering wordt aangelegd en dat een deel van de gronden met ongeveer 20 cm wordt opgehoogd. Verweerders stellen dat in het geval toch schade mocht optreden, een verzoek tot vergoeding van schade op grond van de nadeelcompensatieregeling kan worden ingediend. Voorts lijkt het door [appellant sub 3] voorgestelde monitoringsprogramma een minder nauwkeurig en minder gebiedsdekkend beeld op te leveren dan het voor het rijksinpassingsplan opgestelde monitoringsplan, aldus verweerders.

17.2. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat mede naar aanleiding van de vooroverlegreacties aanvullend onderzoek heeft plaatsgevonden naar verzilting. Op basis van dit onderzoek is een aantal maatregelen op maat geformuleerd en een eerste keer besproken met de belanghebbenden. Blijkens de plantoelichting zullen de betreffende belanghebbenden nogmaals benaderd worden om nadere afspraken te maken omtrent de te treffen maatregelen tegen de effecten van grondwaterstandsveranderingen. Daarnaast zal - in het kader van de zoutmonitoring - een nulmeting, een zogeheten T0-meting, uitgevoerd worden.

17.3. In het deskundigenbericht staat dat de situatie wat betreft de grondwaterstand ter plaatse van de percelen van [appellant sub 3] nu al kwetsbaar is en dat dit na de realisatie van de uitbreiding niet gunstiger zal zijn. Het grondwater zal blijkens het deskundigenbericht minder dan 1 m onder het maaiveld komen te staan. De verhoogde grondwaterstand zal geleidelijk afnemen naarmate de afstand tot de dijk groter wordt. Volgens de deskundige bestaan er weliswaar technische mogelijkheden om het grondwaterpeil voor de percelen te beheersen, maar dit zal forse ingrepen op de desbetreffende gronden met zich brengen. Aangezien de percelen zijn gelegen binnen de 350 m-zone vanaf de binnendijkse dijkvoet, zullen de percelen volgens hem volledig moeten worden gedraineerd. Over de te treffen maatregelen is, zoals uit het deskundigenbericht volgt, nog geen overeenstemming bereikt.

17.4. Ten behoeve van de uitbreiding van het Zwin is in het kader van het MER geohydrologisch onderzoek uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Grondwaterstudie in kader van uitbreiding van het Zwin" van de Universiteit Gent van juli 2009. Uit dit onderzoek volgt, en tussen partijen is overigens ook niet in geschil, dat zich ten gevolge van de realisatie van de nieuwe dijk en de uitbreiding van het Zwin zonder verzachtende maatregelen verzilting zal voordoen in de om het uitbreidingsgebied liggende gebieden. Omdat het rapport van de Universiteit Gent niet ingaat op de gevolgen voor bestaande functies en bestaand gebruik van de omliggende percelen, heeft het provinciebestuur een aanvulling van het onderzoek noodzakelijk geacht ten aanzien van de effecten op het bestaand gebruik op Nederlands grondgebied en de eventueel noodzakelijke compenserende maatregelen. De Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van Economische Zaken heeft dit onderzoek verricht en de resultaten ervan neergelegd in het rapport "Uitbreiding Zwin (Nederland): Voorstel compenserende maatregelen op basis van waterhuishoudkundige effecten" van 2 april 2012. In hoofdstuk 4 van dit rapport worden mogelijke oplossingen voorgesteld om de negatieve effecten op het bestaand grondgebruik teniet te doen. Volgens het rapport van de Dienst Landelijk Gebied lijkt de beste oplossing om aan de noordzijde van de percelen van [appellant sub 3] twee infiltratie-transportrioleringen in een drainagezandbed aan te leggen waardoor de werking van een kwelsloot wordt gesimuleerd. Daarnaast wordt geadviseerd om de betreffende percelen in de zone van 350 m vanaf de binnendijkse dijkvoet te draineren en de lagere delen op te hogen. Bij deze ophoging wordt blijkens het rapport gedacht aan ongeveer 20 cm, met op de lagere delen meer ophoging, om het eventuele nadelige effect van een hogere grondwaterstand weg te werken en een meer egaal perceel te krijgen. Gelet op het rapport van de Dienst Landelijk Gebied zullen de maatregelen de verwachte schadelijke effecten op het bestaand gebruik teniet doen en zijn deze daarnaast praktisch haalbaar. In de door [appellant sub 3] overgelegde notitie van Tauw van 4 maart 2015 staat dat de door de Dienst Landelijk Gebied voorgestelde maatregelen om vernatting en/of verzilting te voorkomen, in principe effectief zijn. Vanwege onzekerheden in de bodemopbouw, de modelsimulaties en verschillende niet-agrarische functies zoals bestaande woningen met kelders en diep wortelende bomen, wordt in de notitie een maatregelenpakket voorgesteld en geadviseerd de daadwerkelijke effecten intensief te monitoren.

Zoals ter zitting is gebleken, hebben verweerders en [appellant sub 3] geen overeenstemming bereikt over de wijze waarop de maatregelen ter voorkoming van verzilting precies zullen worden uitgevoerd. Niet is vereist dat ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan een met [appellant sub 3] afgestemd monitoringsprogramma beschikbaar was. Zoals verweerders voorts ter zitting hebben toegelicht, zijn volgens hen in de notitie van Tauw goede toevoegingen gedaan ten aanzien van de te treffen maatregelen, maar achten zij een aantal andere voorstellen te ambitieus. Hoewel niet vaststaat op welke wijze de maatregelen uiteindelijk zullen worden uitgevoerd, is de Afdeling van oordeel dat verweerders op dit punt voldoende rekening hebben gehouden met de belangen van [appellant sub 3]. In dit verband is van belang dat er een nadeelcompensatieregeling bestaat in het kader van eventuele verziltings- en vernattingsschade. In dit kader is voorts van belang dat verweerders ter zitting hebben gesteld dat bouwkundige opnames zullen worden gedaan om in het kader van schadevergoeding te kunnen vaststellen welke schade door vernatting zal optreden. Voor het oordeel dat bepaalde maatregelen in het plan verankerd dienen te zijn, ziet de Afdeling gelet op het vorenstaande geen aanleiding.

Het betoog faalt.

18. De stichting stelt dat de voorgestelde maatregelen, zoals de aanleg en verruiming van sloten en de aanleg van drainage, niet voldoende zullen zijn om de verzilting van gronden rondom het plangebied tegen te gaan. Zij verwacht dat monitoring hierin geen veranderingen zal brengen noch dat de vastgestelde schaderegeling afdoende zal zijn.

18.1. Verweerders stellen dat er verschillende studies zijn uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het project op de grondwaterhuishouding en naar mogelijke verzilting. Zij geven aan dat maatregelen zullen worden getroffen om verzilting te voorkomen. De enkele verwachting van de stichting dat de maatregelen niet voldoende zullen zijn, is volgens verweerders niet onderbouwd. De grondwaterhuishouding zal voorts worden gemonitord. Mocht er alsnog schade ontstaan, dan kan deze worden vergoed met gebruikmaking van de nadeelcompensatieregeling, aldus verweerders.

18.2. In de toelichting bij het rijksinpassingsplan staat dat het getij, en daarmee het zoute zeewater, door de uitbreiding van het natuurgebied dieper het land zal indringen. Tijdens de periode dat het zeewater in de polder blijft staan, kan zout water infiltreren naar het grondwater. Vanwege potentiaalverschil tussen de zoute grondwaterlaag onder het natuurgebied en het grondwaterpeil in de omliggende polders, wordt verwacht dat zich een flux zal voordoen van verzilt grondwater in de richting van de omliggende landbouwgebieden. Er zal een hoger peil van de zoutwatergrens ontstaan en eveneens zal het zoutgehalte in de afvoerende waterlopen verder toenemen. In de toelichting staat voorts dat een studie is uitgevoerd naar de gevolgen van de verzilting voor de bestaande functies en het bestaande gebruik van de omliggende percelen. De Dienst Landelijk Gebied heeft daarbij vervolgens eventueel noodzakelijke compenserende, deels mitigerende maatregelen betrokken en eveneens is voorzien in een monitoringsprogramma. Verweerders verwachten dat daarmee de gevolgen van verzilting geheel kunnen worden weggenomen, zo volgt uit de toelichting.

18.3. De Afdeling overweegt dat de stichting haar stelling dat de van de zijde van verweerders voorgestelde maatregelen niet voldoende zullen zijn om de verzilting van gronden rondom het plangebied tegen te gaan, niet aannemelijk heeft gemaakt. De enige twijfel die zij hierover uitspreekt is niet voldoende. Voorts heeft de stichting niet onderbouwd waarom voor haar onduidelijkheden over de monitoring bestaan. In dit verband is van belang dat in de watervergunning van 5 mei 2014 voorschriften ten aanzien van monitoring en T0-metingen zijn opgenomen. Ingevolge deze voorschriften dient monitoring plaats te vinden in overeenstemming met een door de waterbeheerder goed te keuren monitoringsprogramma en dienen voorafgaand aan de werkzaamheden T0-metingen plaats te vinden. Uit het deskundigenbericht volgt dat inmiddels een monitoringsprogramma wordt opgestart en dat aan de hand van een T0-meting (voorafgaand aan de ingreep), een T1-meting (tijdens de werken) en T2-meting kan worden nagegaan wat de impact is van de werken. Weliswaar was er op het moment van het onderzoek van de deskundige nog geen goedgekeurd monitoringsprogramma beschikbaar, maar dit programma dient gelet op de voorwaarden van de watervergunning voorafgaand aan de werkzaamheden aan de waterbeheerder te worden overgelegd. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders het rijksinpassingsplan in verband met verzilting en de monitoring daarvan niet hadden mogen vaststellen.

Het betoog faalt.

#### Recreatieve paden en uitkijkpunten

19. [appellante sub 2] vreest voor aantasting van de privacy van de bewoners van haar woning aan [locatie 1] vanwege passanten over de op de nieuwe dijk voorziene fiets- en wandelpaden en vanwege bezoekers aan het op de dijk voorziene uitkijkpunt. Zij stelt dat onduidelijk is hoeveel passanten van de paden gebruik zullen maken en vreest dat de woonsituatie ter plaatse van haar woning nog meer zal worden aangetast doordat op de dijk eveneens een geasfalteerde dienstweg zal worden aangelegd. [appellante sub 2] kan zich voorts niet verenigen met de locatie van het uitkijkpunt dat nabij haar woning is voorzien. Zij stelt dat het uitkijkpunt in afwijking van een toezegging in een brief van 4 september 2013 niet genoeg in zuidelijke richting is verplaatst. Verder voert [appellante sub 2] aan dat niet is geborgd dat bezoekers niet in de richting van haar woning zullen kijken.

19.1. Verweerders voeren aan dat op de te verplaatsen dijk een recreatief fiets- en wandelpad wordt aangelegd, welke zal fungeren als (boven)lokale fietsverbinding tussen Knokke-Heist en Cadzand-Bad. Zij stellen dat over de huidige internationale dijk ook in de huidige situatie passanten fietsen en lopen en menen dat ten gevolge van het plan geen significante toename wordt verwacht van het aantal bezoekers aan het Zwin. Volgens verweerders wordt de privacy op het perceel van [appellante sub 2] ten gevolge van de fiets- en wandelpaden niet aangetast. Verweerders stellen dat het uitkijkpunt nabij dit perceel in de verbeelding in zuidelijke richting is verplaatst. Het uitkijkpunt zal volgens verweerders slechts gericht zijn naar het westen en daarmee weg van de woning.

19.2. In de verbeelding zijn aan de gronden ten noorden en ten westen van het perceel van [appellante sub 2], waar de nieuwe dijk is voorzien, de bestemming "Natuur" en de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" toegekend. Aan een rechthoekig vlak van 35 bij 15 m ten westen van het perceel van [appellante sub 2] is daarnaast eveneens in de verbeelding de aanduiding 'recreatie' toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. het behoud, herstel en/of ontwikkeling van natuurwetenschappelijke waarde en/of ecologische waarde;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'recreatie' voor recreatieve voorzieningen zoals een uitkijkpunt;
- c. waterlopen en waterpartijen;

met daaraan ondergeschikt:

- d. extensief recreatief en educatief medegebruik;

met de daarbij behorende:

- e. infrastructurele voorzieningen, zoals (onderhouds)wegen en (fiets- en wandel)paden ten behoeve van de bestemming;

- f. voorzieningen van algemeen nut.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder d, zijn de voor "Waterstaat - Waterkering" aangewezen gronden, behalve voor de daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor infrastructurele voorzieningen, zoals (onderhouds)wegen en (fiets- en wandel)paden ten behoeve van de bestemming "Waterstaat - Waterkering".

19.3. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat de toekomstige inrichting van het plangebied is vormgegeven in het inrichtingsplan "Duurzaam behoud en uitbreiding van het Zwin als natuurlijk intergetijdengebied" van Technum-Tractebel Engineering (hierna: het inrichtingsplan). Het inrichtingsplan is als bijlage bij het rijksinpassingsplan gevoegd en maakt tevens deel uit van de watervergunning van 5 mei 2014 de ontgrondingsvergunning van 13 mei 2014 en de Nbw 1998-vergunning van 16 juni 2014. Rond het projectgebied, net onder de kruin van de dijk, wordt afwisselend binnen- en buitendijks een nieuw fiets- en wandelpad aangelegd. Recreatief fietsen zal de primaire functie zijn van het pad, hoewel het pad ook ingeschakeld kan worden in wandelroutes (GR-route 5A) of gewoon bewandeld kan worden. Uit de plantoelichting volgt voorts dat onder meer aan de binnendijkse zijde van de dijk een onverharde dienstweg wordt voorzien, die gelegen is ofwel tussen de poelen en de Nieuwe Hazegraspolderdijk ofwel tussen de overtoppingsgracht en de teen van de dijk. Op de dijk zullen enkele uitkijkpunten worden aangelegd. De uitkijkpunten worden landschappelijk ingepast in verband met de situering nabij woningen. Aan de binnendijkse zijde van de dijken worden de taluds voorts bekleed met 80 cm teelaarde ten behoeve van struweelbeplanting. Bovenop de nieuw aan te leggen dijk worden geen bomen voorzien, aldus de plantoelichting. Over het uitkijkpunt nabij het perceel van [appellante sub 2] staat in de toelichting vermeld dat het uitzicht hier van uitzonderlijke kwaliteit zal zijn, omdat men hier panoramisch kan kijken. Dit uitkijkpunt is ten opzichte van de oorspronkelijk beoogde locatie enigszins in zuidelijke richting opgeschoven, aldus de toelichting.

19.4. Wat betreft de gestelde aantasting van de privacy ter plaatse van de woning van [appellante sub 2], overweegt de Afdeling dat blijkens het inrichtingsplan het fiets- en wandelpad ter hoogte van het perceel aan de binnendijkse zijde van de dijk wordt voorzien. Zoals in het deskundigenbericht staat, is daarvoor gekozen omdat een buitendijks pad op een te korte afstand van de hoofdgeul van het Zwin en de vogelbroedeilanden zou komen te liggen. Vast staat dat langs de huidige internationale dijk aan de noordzijde van het perceel van [appellante sub 2] reeds een fietspad ligt waarover passanten fietsen en lopen. De stelling van verweerders dat ten gevolge van het plan geen significante toename wordt verwacht van het aantal bezoekers aan het Zwin, heeft [appellante sub 2] niet gemotiveerd betwist. Voor zover [appellante sub 2] vreest dat de woonsituatie nog meer zal worden aangetast vanwege de voorziene aanleg van een dienstweg, hebben verweerders ter zitting gemotiveerd dat recreanten hiervan geen gebruik zullen maken omdat de dienstweg niet voor fietsen geschikt zal zijn.

Het uitkijkpunt nabij het perceel van [appellante sub 2] is naar aanleiding van overleg met haar iets in zuidelijke richting verplaatst. [appellante sub 2] heeft de door haar genoemde brief van 4 september 2013, waarin een toezegging zou zijn opgenomen ten aanzien van dit uitkijkpunt, niet overgelegd. Gelet hierop, en nu [appellante sub 2] haar stelling voorts niet op andere wijze heeft onderbouwd, heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat een toezegging is gedaan om het nabij haar perceel gelegen uitkijkpunt verder naar het zuiden te verschuiven. De Afdeling acht het voorts niet onredelijk dat verweerders er belang aan hebben gehecht dat

met het uitkijkpunt ook zicht op het reeds bestaande Zwin wordt geboden. Uit het deskundigenbericht volgt dat met het uitkijkpunt nabij het perceel van [appellante sub 2] een oriëntatie op het Zwin is beoogd. Deze oriëntatie op het Zwin is ook het uitgangspunt in het inrichtingsplan waarbij aanvullend is opgemerkt dat op deze locatie het zicht naar het achterliggende polderlandschap niet relevant wordt geacht en dat de inrichting van het uitkijkpunt plaatsvindt met respect voor de privacy vanwege de aldaar gelegen privétuin. De Afdeling overweegt dat door de realisatie van het recreatiepad en het uitkijkpunt nabij haar perceel de privacy ter plaatse van de woning van [appellante sub 2] in enige mate kan worden aangetast. Gelet op de afstand van ongeveer 80 m tussen de gronden met de functieaanduiding 'recreatie' en de woning van [appellante sub 2] en de afstand van ongeveer 70 m ten opzichte van de beoogde locatie van het recreatieve pad en die woning, is echter niet aannemelijk dat deze aantasting zodanig is dat verweerders daaraan in redelijkheid meer gewicht hadden moeten toekennen dan aan de belangen die gediend zijn bij de realisatie van het bedoelde uitkijkpunt en het recreatieve pad. De Afdeling betreft hierbij dat verweerders geen significante toename verwachten van het aantal bezoekers over het recreatieve pad en daarmee naar het desbetreffende uitkijkpunt.

Dit betoog van [appellante sub 2] faalt.

20. Ook [appellant sub 3] stelt dat zijn privacy zal worden aangetast ten gevolge van de voorziene paden en het nabij zijn perceel [locatie 2] voorziene uitkijkpunt. Hij voert aan dat de top van de dijk en het dijklichaam aan de landzijde ervan voor passanten ontoegankelijk moeten worden gemaakt. Dit is volgens hem mogelijk door een afscheiding te realiseren tussen het aan de zeezijde gelegen fietspad en de top van de dijk. Ten onrechte hebben verweerders geen gehoor gegeven aan zijn verzoek het uitkijkpunt ter hoogte van zijn woning in verband met privacy iets te verplaatsen. De maatregel dat aan de binnenzijde van de dijk struweel zal worden geplant, zal de aantasting van de privacy volgens hem niet voorkomen. Daarbij vreest [appellant sub 3] dat deze begroeiing mogelijk niet kan worden gerealiseerd vanwege de vergunningplicht op grond van de Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012 (hierna: de Keur), dan wel dat deze door verzilting van de grond negatieve effecten zal ondervinden.

20.1. Verweerders voeren in de Nota van beantwoording aan dat het uitkijkpunt bij het perceel van [appellant sub 3] op de kruin van de dijk is gesitueerd, zodat een zo wijds mogelijk zicht op het uit te breiden natuurgebied ontstaat. Aan de binnendijkse zijde van het uitkijkpunt is struweel voorzien, zodat een verlies aan privacy niet door verweerders wordt verwacht. Voorts hebben verweerders ter zitting aangevoerd dat het fiets- en wandelpad ter plaatse van het perceel van [appellant sub 3] aan de buitendijkse zijde van de dijk loopt.

20.2. In de verbeelding zijn, ten behoeve van de nieuwe dijk, aan de gronden ten noordwesten van het perceel van [appellant sub 3] de bestemming "Natuur" en de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" toegekend. Voorts is binnen deze dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" aan een rechthoekig vlak van 37 bij 17,5 m eveneens de aanduiding 'recreatie' toegekend, ten behoeve van de realisatie van een uitkijkpunt.

20.3. Zoals uit het inrichtingsplan volgt, wordt beoogd het fiets- en wandelpad ter hoogte van de percelen van [appellant sub 3] niet aan de binnendijkse zijde maar juist aan de buitendijkse zijde van de dijk te situeren. De realisatie van een afscheiding om de top van de dijk en het dijklichaam aan de landzijde voor passanten ontoegankelijk te maken, hebben verweerders niet noodzakelijk hoeven achten. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat niet aannemelijk is gemaakt dat vele passanten van het recreatieve pad afwijken richting de top van de dijk en het dijklichaam aan de landzijde. Wat betreft het voorziene uitkijkpunt nabij de percelen van [appellant sub 3] staat in het deskundigenbericht dat de afstanden tussen het uitkijkpunt en de (recreatie) woningen ongeveer 90, 120 en 160 m bedragen. Voorts volgt uit het deskundigenbericht dat het uitkijkpunt zal zijn georiënteerd op het Zwin en de vesting [plaats], en niet op de percelen en (recreatie)woningen van [appellant sub 3]. Voorts is van belang dat aan de binnenzijde van de dijk struweel worden geplant.

Gelet op het vorenstaande overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is dat een eventuele aantasting van de privacy ter plaatse van de (recreatie)woningen van [appellant sub 3] door de realisatie van het fiets- en wandelpad en het uitkijkpunt nabij zijn percelen zodanig is dat verweerders daaraan in redelijkheid meer gewicht hadden moeten toekennen dan aan de belangen die gediend zijn bij de realisatie van deze recreatieve voorzieningen.

Dit betoog van [appellant sub 3] faalt.

### Recreatieplan [appellant sub 3]

21. [appellant sub 3] kan zich voorts niet met het rijksinpassingsplan verenigen vanwege de onzekerheid over de precieze gevolgen van het project voor zijn plannen voor uitbreiding van de recreatieve functie op zijn percelen. Ingevolge het vigerende bestemmingsplan heeft hij de mogelijkheid om op zijn percelen 36 recreatiewoningen te realiseren. Niet alleen is de uitvoering van dit recreatieplan aanzienlijk vertraagd vanwege de planvorming ten aanzien van het Zwin, maar tevens wordt gehandeld in strijd met de afspraken die hij hierover met twee gedeputeerden van de provincie Zeeland heeft gemaakt. Er had gelet daarop een passende oplossing moeten worden gekozen, zoals het opnemen van het recreatieplan als integraal onderdeel van de uitbreiding van het Zwingebied.

21.1. Verweerders betogen dat de percelen van [appellant sub 3] reeds jaren een recreatieve bestemming hebben. Verweerders stellen dat zij geen definitief plan ter verwezenlijking van deze bestemming van [appellant sub 3] hebben ontvangen. Een globaal recreatieplan is volgens verweerders slechts kenbaar gemaakt aan de provincie Zeeland. Het provinciebestuur heeft weliswaar toegezegd om [appellant sub 3] te ondersteunen bij het opstellen van een stedenbouwkundige schets, maar voor de vervolgstappen zou [appellant sub 3] zelf verantwoordelijk zijn, zo stellen verweerders. Verweerders hebben geen toezegging gedaan dat het recreatieplan integraal onderdeel zal uitmaken van het rijksinpassingsplan.

21.2. Ter plaatse van het noordelijke perceel van [appellant sub 3] geldt het bestemmingsplan "Verblijfrecreatieterreinen Sluis" dat is vastgesteld op 19 december 2013. In de verbeelding van dit plan is aan het noordelijke perceelsgedeelte, voor zover hier van belang, grotendeels de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie [appellant sub 3]", opgenomen. Op de gronden met deze bestemming rusten tevens de aanduidingen 'bouwvlak', 'kampeerterrein', en 'recreatiewoning'.

Ter plaatse van het zuidelijke perceel geldt het bestemmingsplan "Buitengebied" dat is vastgesteld op 23 juni 2011. In de verbeelding van dit plan is aan het zuidelijke perceelsgedeelte, voor zover hier van belang, de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" en de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 2' opgenomen.

21.3. Bij zijn beroepschrift heeft [appellant sub 3] een schetsvoorstel van BRO van april 2011 gevoegd. Op het schetsvoorstel is, verdeeld over beide percelen van [appellant sub 3], een recreatiepark met 36 huisjes ingetekend. Wat betreft het noordelijke perceel, overweegt de Afdeling dat gelet op de ter plaatse geldende planregeling verblijfsrecreatie in recreatiewoningen is toegestaan. De Afdeling stelt verder vast dat het recreatieplan, wat betreft het zuidelijke perceel, niet in de daarvoor geldende regels uit het bestemmingsplan "Buitengebied" past.

De staatssecretaris en de minister komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzings van dit rijksinpassingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat zij een begrenzing kunnen vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Niet is gebleken dat er een zodanige relevante ruimtelijke samenhang tussen de uitbreiding van Het Zwin en het recreatieplan van [appellant sub 3] bestaat, dat de gekozen plangrens in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In het deskundigenbericht staat weliswaar dat het provinciebestuur heeft onderkend dat de realisering van de uitbreiding van het Zwin nadelige effecten voor realisering van het recreatieplan van [appellant sub 3] kan hebben, maar dit maakt nog niet dat het recreatieplan had moeten worden meegenomen binnen de begrenzing van het rijksinpassingsplan.

Evenmin ziet de Afdeling in het betoog van [appellant sub 3] dat verweerders het vertrouwensbeginsel hebben geschonden, aanleiding voor een ander oordeel. In dit verband wordt overwogen dat [appellant sub 3] niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens het college van gedeputeerde staten verwachtingen zijn gewekt dat in het rijksinpassingsplan een passende oplossing zou worden opgenomen voor zijn recreatieplan. In dit verband is van belang dat [appellant sub 3] bij zijn beroepschrift correspondentie met het provinciebestuur over zijn beoogde recreatieplan heeft overgelegd. In zijn brief van 31 augustus 2010 heeft gedeputeerde F. Hamelink geschreven dat de provincie erkent dat de ligging van de nieuw aan te leggen Zwindijk consequenties heeft voor de planontwikkeling op de percelen van [appellant sub 3]. In de brief staat dat de provincie zich verantwoordelijk voelt voor het vinden van een oplossing die past binnen de provinciale bevoegdheden en dat de provincie [appellant sub 3] om die reden wil ondersteunen bij zijn plannen. Voorts

wordt in de brief aangegeven dat als eerste stap naar de verwezenlijking van de plannen, in opdracht en voor rekening van de provincie, een stedenbouwkundige schets wordt opgesteld voor het op te richten recreatiebedrijf. Zowel [appellant sub 3], als de gemeente Sluis die over een eventuele bestemmingswijziging moet beslissen, worden bij het opstellen van de stedenbouwkundige schets betrokken. Ter verduidelijking wordt voorts gesteld dat de vervolgstappen om tot realisatie van de recreatieve bestemming (en de daarbij behorende kosten) te komen, voor rekening van [appellant sub 3] zijn. Uit het vorenstaande kan niet worden afgeleid dat door het college van gedeputeerde staten is toegezegd of door de tot vaststellen van het rijksinpassingsplan bevoegde staatssecretaris en minister de toezegging is gedaan dat in het rijksinpassingsplan een passende oplossing zou worden opgenomen ten aanzien van zijn recreatieplan, zoals het opnemen van dat plan als integraal onderdeel van de uitbreiding van het Zwingebed. De staatssecretaris en de minister hebben het rijksinpassingsplan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Het betoog faalt.

22. [appellant sub 3] stelt voorts dat de beschermingszones die ten behoeve van de nieuwe dijk zullen worden vastgesteld onzekerheden met zich brengen ten aanzien van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van zijn gronden. Onduidelijk is volgens [appellant sub 3] waar de aan de binnendijkse zijde van de dijk vast te stellen zones precies komen te liggen. De zones zullen tot gevolg hebben dat de nieuwe bebouwing ten behoeve van zijn recreatieplan zal moeten opschuiven. Daarnaast brengen de zones beperkingen met zich ten aanzien van de bestaande bebouwing. Een en ander klemt volgens [appellant sub 3] te meer omdat in de toekomst een verdere uitbreiding van de dijk in de richting van zijn percelen kan worden verwacht, omdat dit in wezen de essentie is van beschermingszones. Ten onrechte wordt hij verwezen naar het waterschap, terwijl verweerders hun verantwoordelijkheid trachten te ontlopen, aldus [appellant sub 3].

22.1. De staatssecretaris en de minister stellen dat de beschermingszone deels over de percelen van [appellant sub 3] komt te liggen. De aanleg van recreatieve functies, zoals kampeervoorzieningen of standplaatsen voor stacaravans, kunnen volgens verweerders doorgaans in de beschermingszone worden gerealiseerd. Verweerders stellen dat het waterschap Scheldestromen na aanleg van de waterkering de beschermingszone zal bepalen en dat in een volgende herziening van het bestemmingsplan de zone daadwerkelijk zal worden opgenomen.

22.2. In de plantoelichting staat over de beschermingszone van de dijk dat in de regeling van de Keur onder andere is opgenomen dat het verboden is om zonder vergunning gebruik te maken van een waterkering door in strijd met zijn functie handelingen te verrichten in de zones van de waterkering. De Keur onderscheidt een beschermingszone A en een beschermingszone B die aan weerszijden van het waterstaatswerk zijn aangewezen. Aan deze verschillende zones zijn regels gekoppeld om de waterkering te beschermen. Na overleg met het waterschap is in de verbeelding van het plan uitsluitend een dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" voor het waterstaatswerk opgenomen.

22.3. Direct aangrenzend aan het noordelijke perceel van [appellant sub 3] is in de verbeelding van het rijksinpassingsplan de bestemming "Waterstaat - Waterkering" opgenomen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1 van de planregels, geldt, behalve voor de daar voorkomende bestemming, dat de voor "Waterstaat - Waterkering" aangewezen gronden, voor zover hier van belang, mede zijn bestemd voor: a. waterkeringen en b. watersystemen als fysiek systeem van waterlopen en andere met de waterhuishouding samenhangende voorzieningen.

Ingevolge lid 5.2.2, onder a, mogen op de gronden ten behoeve van de in 3.1 en 4.1 genoemde bestemmingen uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde worden gebouwd.

Ingevolge lid 5.2.3, mogen op of in deze gronden geen gebouwen worden gebouwd.

Ingevolge lid 5.3.1, is het verboden op of in de gronden met de bestemming "Waterstaat - Waterkering" zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning van het college van burgemeester en wethouders voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde of werkzaamheden, bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren.



22.4. Wat betreft de vaststelling van de beschermingszone van de dijk aan de binnendijkse zijde staat in het deskundigenbericht dat in de legger van het waterschap een beschermingszone A - de aan een waterstaatswerk grenzende zone - en een beschermingszone B - de aan beschermingszone A grenzende zone - zullen worden opgenomen. Uitgaande van de situering van de nieuwe waterkering, zal beschermingszone A volgens de deskundige op een deel van de gronden van [appellant sub 3] worden geprojecteerd. [appellant sub 3] zal daardoor worden geconfronteerd met een vergunningplicht als hij zijn recreatieplan wil realiseren. In dit verband vermeldt het deskundigenbericht dat niet alleen de realisatie van kampeervoorzieningen en standplaatsen voor stacaravans, maar ook de bouw van recreatiewoningen op grond van de Keur vergunningplichtig zijn.

De noodzakelijke beschermingszones voor de dijk zijn weliswaar niet in dit rijksinpassingsplan vastgelegd, maar de Afdeling acht gelet op het vorenstaande niet uitgesloten dat de gebruiksmogelijkheden van het noordelijke perceel van [appellant sub 3] in enige mate worden beperkt. Verweerders hebben echter in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het belang van de waterstaat dan aan het belang van [appellant sub 3] het perceel zonder beperkingen te kunnen gebruiken. Daarnaast hebben verweerders in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat de desbetreffende beschermingszones geen onevenredige beperking met zich brengen. De Afdeling betreft bij haar oordeel dat verweerders ervan hebben mogen uitgaan dat de beschermingszones aan een ondergeschikt gedeelte van het perceel van [appellant sub 3] zullen worden toegekend. Voorts hebben verweerders in hun belangenafweging mogen betrekken dat - zoals verweerders ter zitting terecht hebben gesteld - de Keur mogelijkheden biedt voor recreatie op het perceel van [appellant sub 3]. Zo hebben verweerders ter zitting gemotiveerd dat [appellant sub 3] er, daargelaten eventuele mogelijkheden tot vergoeding van schade wegens meerkosten, bijvoorbeeld voor kan kiezen om de beoogde recreatiehuisjes op het perceel niet te onderheien of dat in plaats van huisjes voor kampeermiddelen wordt gekozen.

De stelling dat de zones beperkingen met zich brengen ten aanzien van de bestaande bebouwing, heeft [appellant sub 3] niet aannemelijk gemaakt. Ten aanzien van de stelling van [appellant sub 3] dat in de toekomst een verdere uitbreiding van de dijk in de richting van zijn percelen kan worden verwacht, overweegt de Afdeling dat dit in deze procedure niet ter beoordeling staat nu dit niet in het rijksinpassingsplan is opgenomen.

Het betoog faalt.

Verzachtende maatregelen [appellant sub 3]

23. [appellant sub 3] betoogt dat in de besluitvorming ten onrechte niet is voorzien in een nieuwe ontsluiting van zijn perceel op de Kanaalweg. Ten gevolge van het rijksinpassingsplan zal de verkeersintensiteit, inclusief fietsverkeer, op de Kanaalweg toenemen, terwijl de ontsluiting nu al gevaarlijk is. De nieuwe gebiedsinrichting had voor verweerders aanleiding moeten zijn om de verkeersveiligheid opnieuw te bezien.

23.1. Verweerders hebben in de Nota van beantwoording gesteld dat [appellant sub 3] niet heeft onderbouwd waarom de ontsluiting van zijn perceel opnieuw moet worden ingericht, dan wel waarom er een mogelijkheid moet worden gecreëerd om een ontsluiting naar de Zwinstraat te realiseren. Volgens verweerders neemt de veiligheid van het verkeer op de Kanaalweg juist toe, omdat het langzaamverkeer en het gemotoriseerd verkeer beter worden gescheiden vanwege de aanleg van paden op de nieuwe dijk.

23.2. In de plantoelichting staat dat het in de beheerfase niet meer mogelijk zal zijn om het huidige fiets- en wandelpad aan de binnenzijde van de bestaande dijk te gebruiken. Wel zal een nieuw fiets- en wandelpad worden aangelegd om de uitbreiding van het natuurgebied heen. De verbinding tussen Knokke-Heist en Cadzand-Bad wordt daarmee ongeveer 3 km langer. De overige bestaande verbindingen waaronder de Kanaalweg blijven behouden, zo staat in de toelichting bij het rijksinpassingsplan.

23.3. Uit het deskundigenbericht volgt dat de beoogde uitbreiding en aanpassing van de fietsinfrastructuur zullen leiden tot een andere verdeling en wellicht toename van het fietsverkeer in de directe omgeving van de percelen en woningen van [appellant sub 3]. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee echter nog niet aannemelijk gemaakt dat de verkeersveiligheid op de Kanaalweg ter hoogte van deze percelen onvoldoende door verweerders zou zijn bezien. In dit verband is van belang dat in het deskundigenbericht staat dat de verkeersonveilige situatie vooral wordt veroorzaakt door het drukke autoverkeer op de Kanaalweg, met name

in de zomermaanden. Voorts volgt uit het deskundigenbericht dat er geen noodzaak is voor een aanpassing van de ontsluiting binnen de grenzen van het voorliggende rijksinpassingsplan, omdat er voldoende ruimte aan de zijde van de Kanaalweg is om een nieuwe ontsluiting op het perceel van [appellant sub 3] aan te leggen. [appellant sub 3] heeft dit niet betwist. Voorts zijn ontsluitingswegen gelet op artikel 15, lid 15.1, aanhef en onder h, van de regels van het geldende bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen Sluis" overal toegestaan op het noordelijke deel van het perceel van [appellant sub 3]. Gelet hierop hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in het rijksinpassingsplan niet behoefde te worden voorzien in een nieuwe ontsluiting van het perceel van [appellant sub 3] op de Kanaalweg.

Het betoog faalt.

24. [appellant sub 3] voert voorts aan dat de door hem gewenste verplaatsing van zijn woning, anders dan verweerders stellen, als een verzachtende maatregel kan worden meegenomen. Deze woning zal volgens hem onder meer vanwege verkeersintensiteit, visuele hinder van het dijklichaam, verlies van privacy en de waterhuishoudingsproblematiek in de verdrukking komen. De reactie van verweerders in de Nota van beantwoording dat een verplaatsing van de woning bij de inrit naar elders op het achterliggende perceel geen deel uitmaakt van het project, acht hij in zoverre onvoldoende gemotiveerd.

24.1. Zoals hiervoor in 21.3 is overwogen, komt de staatssecretaris en de minister beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzings van dit rijksinpassingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat zij een begrenzing kunnen vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Niet is gebleken dat er een zodanige relevante ruimtelijke samenhang tussen de uitbreiding van Het Zwin en een eventuele nieuwe locatie van de woning van [appellant sub 3] bestaat, dat de gekozen plangrens in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Overigens hebben verweerders zich, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen in 15.2, 17.4 en 20.3, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat van een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat bij de woning van [appellant sub 3] geen sprake zal zijn. Verweerders hebben zich dan ook op het standpunt mogen stellen dat het verplaatsen van de woning van [appellant sub 3] naar elders geen onderdeel uit hoeft te maken van dit project tot uitbreiding van het Zwin.

Het betoog faalt.

Flora en fauna

25. De stichting betoogt dat vanwege het rijksinpassingsplan gronden verdwijnen die zeldzame en beschermde flora en fauna, zoals de rietorchis, de gevlekte orchis en de boomkikker, herbergen. De stichting acht onduidelijk hoe dit gebied zal worden hersteld.

25.1. Verweerders betogen dat de bepalingen in de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) niet aan de uitvoerbaarheid van het rijksinpassingsplan in de weg staan. Zij hebben onderzoek laten verrichten naar de natuurwaarden. Uit het onderzoek volgt dat de rietorchis en gevlekte orchis dienen te worden verplaatst volgens de voorwaarden uit de "Gedragscode Flora- en faunawet voor Waterschappen". Voor de boomkikker is een ontwerp-ontheffing ter inzage gelegd, waarbij mitigerende maatregelen zijn opgenomen en monitoringsvoorschriften zijn vastgesteld.

25.2. Ingevolge artikel 8 van de Ffw is het verboden planten, behorende tot een beschermde inheemse plantensoort, te plukken, te verzamelen, af te snijden, uit te steken, te vernielen, te beschadigen, te ontwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen.

Ingevolge artikel 11 is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 75, derde lid, kan de minister van Economische Zaken ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 15a.

25.3. De vragen of voor de uitvoering van het rijksinpassingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de staatssecretaris en de minister het rijksinpassingsplan niet hebben kunnen vaststellen, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het rijksinpassingsplan in de weg staat.

25.4. In de toelichting staat dat door de ontpoldering van de Willem-Leopoldpolder de groeiplaatsen van de beschermde rietorchis en de gevlekte orchis in de Zwinweide permanent zullen verdwijnen. De uitbreiding van het intergetijdengebied is door het zoute karakter ervan geen geschikt leefgebied voor reptielen. Om die reden zal voor de boomkikker op lange termijn geen geschikt leefgebied binnen het estuariene natuurgebied bestaan, zo volgt uit de toelichting.

25.5. Ten aanzien van de rietorchis en de gevlekte orchis hebben verweerders onderzoek laten verrichten. De resultaten van dit onderzoek zijn onder meer neergelegd in het rapport "Aanvullend natuuronderzoek Zwin" van Adviesbureau Wieland in samenwerking met Arcadis, van 11 december 2013 (hierna: het natuurrapport). In het natuurrapport wordt geconcludeerd dat de geplande maatregelen mogelijk een negatief effect hebben voor de rietorchis en de gevlekte orchis. Voor deze orchideeën geldt een vrijstelling van het verbod in artikel 8 van de Ffw, indien de werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met een goedgekeurde gedragscode. In dit geval kan dit gebeuren onder de voorwaarden uit de "Gedragscode Flora- en Faunawet voor Waterschappen" uit 2011, zo staat in het natuurrapport. Daargelaten of volgens deze gedragscode zal worden gewerkt, hebben verweerders aannemelijk mogen achten dat een ontheffing voor de beschermde plantensoorten - indien noodzakelijk - zal kunnen worden verleend. In dit verband hebben zij van belang mogen achten dat met het uitgraven en verplaatsen van de orchideeën kan worden gewaarborgd dat geen afbreuk zal worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding.

25.6. Ten aanzien van de boomkikker is in het natuurrapport geconcludeerd dat een deel van het leefgebied zal worden vernietigd. Uit het natuurrapport volgt dat negatieve effecten op de aanwezige boomkikkers door het nemen van mitigerende maatregelen tot een minimum kunnen worden beperkt. Zo zullen onder meer aanwezige boomkikkers voor aanvang van het werk worden weggevangen en verplaatst. Ook wordt rondom de Willem-Leopoldpolder een ecologische verbindingzone ingericht om het verlies aan leefgebied te verzachten en het leefgebied van de Vlaams-Nederlandse metapopulatie te versterken. Op 28 oktober 2014 heeft de staatssecretaris een ontheffing verleend van de verbodsbepalingen genoemd in artikel 11 van de Ffw, onder meer voor zover het betreft het beschadigen, vernielen en verstoren van holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van de boomkikker. Zoals ook in het deskundigenbericht staat, is de ontheffing voor de boomkikker gevraagd en verleend voor de periode tot en met 31 juni 2018. In de overwegingen van de ontheffing worden de voorgestelde mitigerende maatregelen in grote lijnen voldoende geacht en zijn aanvullende voorschriften ten aanzien van de boomkikker opgenomen. De stichting heeft met de enkele stelling dat de boomkikker in het gebied voorkomt, zonder haar vrees over de wijze waarop zijn leefgebied zal worden hersteld nader te onderbouwen, niet aannemelijk gemaakt dat negatieve effecten voor de boomkikker niet zijn uitgesloten. Ter zitting hebben verweerders voorts onweersproken gesteld dat de ontheffing onherroepelijk is geworden.

25.7. Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Ffw op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het betoog faalt.

#### Financiële uitvoerbaarheid

26. De stichting stelt dat de kosten van aanleg, inrichting, administratie en onderhoud van het project worden onderschat, omdat de beoogde ontwikkeling niet duurzaam is. De verzanding gaat volgens de stichting sneller dan voorzien, zodat op kortere termijn dan de genoemde 30 jaar onderhoud nodig zal zijn. De stichting acht het in de kostenbatenanalyse van het rijksinpassingsplan gebudgetteerde bedrag van € 83.000 voor het onderhoud van een natuurgebied van ongeveer 500 ha, veel te laag. Zij betwijfelt of er over 30 jaar budget is voor een grootscheeps herstelproject. Daarbij komt dat het Centraal Planbureau reeds in 2005 kritiek heeft geuit op de bovenmatige kosten voor ontpoldering, en blijken de kosten van het project in het Vlaamse deel veel lager te liggen, zo voert de stichting aan.

26.1. Verweerders stellen dat het reguliere instrumentarium voor de bekostiging van natuurbeheer van toepassing is. Het gaat in dit verband om een landelijk uniform subsidiestelsel voor natuur- en landschapsbeheer. Verweerders wijzen ten aanzien van de gestelde bovenmatige kosten korthedshalve naar hun reactie in de Nota van beantwoording. Ter zitting hebben verweerders gesteld dat het bedrag van € 83.000 is begroot voor het onderhoud van de 10 ha in Nederland gelegen natuurgebied.

26.2. In de toelichting op het rijksinpassingsplan staat dat het Rijk een bestuursovereenkomst heeft gesloten met de provincie Zeeland, op basis waarvan de provincie financiële middelen ontvangt. Daarmee zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van het project, aldus de toelichting.

26.3. In het kader van een beroep tegen een rijksinpassingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat verweerders op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.

De omstandigheden dat het Centraal Planbureau de kosten voor ontpoldering bovenmatig heeft geacht en de kosten van het project in het Vlaamse deel veel lager liggen, wat daarvan verder ook zij, brengen niet met zich dat verweerders daarin op voorhand aanleiding hadden moeten zien het plan niet binnen de planperiode van in beginsel tien jaar uitvoerbaar te achten. In dit verband is van belang dat de stichting het standpunt van verweerders dat het reguliere instrumentarium voor (de bekostiging van) natuurbeheer van toepassing is en dat daarmee voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van het project, niet heeft betwist.

Het betoog faalt.

Hinder ten gevolge van aanlegwerkzaamheden

27. [appellante sub 2] betoogt dat de werkzaamheden ten behoeve van de aanleg van de dijk tot hinder zullen leiden en vreest dat verweerders onvoldoende maatregelen treffen om deze hinder te beperken. [appellant sub 3] voert aan dat ten onrechte niet concreet is gemaakt welk materieel waar en voor hoe lang zal worden ingezet voor de aanlegwerkzaamheden. Hij acht dit bezwaarlijk, omdat hij bij het inplannen van de verhuur van zijn recreatiewoningen niet zal kunnen anticiperen op eventuele overlast als geluidhinder en luchtvervuiling.

27.1. De Afdeling overweegt dat de eventuele hinder ten gevolge van de aanlegwerkzaamheden geen betrekking heeft op het plan zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Deze beroepsgrond van [appellante sub 2] en [appellant sub 3] moet derhalve buiten beschouwing blijven.

Vergoeden van kosten en schade

28. [appellante sub 2] en [appellant sub 3] stellen dat zij kosten hebben moeten maken vanwege het plan tot uitbreiding van het Zwin. In dit verband voert [appellante sub 2] aan dat zij heeft meegedacht over een passende oplossing voor haar situatie en een plan heeft ingediend om haar woning op een terp te plaatsen. [appellante sub 2] stelt dat deze kosten, alsmede een eventuele waardedaling van haar perceel, door verweerders dienen te worden vergoed. Volgens haar dient niet slechts voor en na de werkzaamheden een bouwkundige opname plaats te vinden, maar voorts eveneens enkele jaren na de werkzaamheden. Verder stelt zij dat de last om te bewijzen dat schade is ontstaan ten gevolge van de werkzaamheden ten onrechte bij haar ligt en dat de bewijslast dient te worden omgekeerd.

[appellant sub 3] betoogt dat vaststaat dat hij schade zal lijden, nu verweerders het kennelijk noodzakelijk achten om een bouwkundige opname te laten plaatsvinden. Volgens hem is de Nota van beantwoording tegenstrijdig ten aanzien van de te treffen maatregelen ter voorkoming van schade. [appellant sub 3] meent dat ten aanzien van zijn schade op grond van het gelijkheidsbeginsel dient te worden aangesloten bij het beleid voor vergoeding van kosten en schade in de landbouwsector.

28.1. Verweerders wijzen voor de procedure voor het verkrijgen van een vergoeding in geval van schade, maar ook in geval van waardedaling van de betrokken percelen, op de door hen vastgestelde "Beleidsregel met betrekking tot de behandeling en beoordeling van aanvragen voor schadevergoeding of nadeelcompensatie in verband met de uitvoering van het project- en rijksinpassingsplan Natuurgebied het Zwin" (hierna: de Beleidsregel). In die procedure zal worden beoordeeld of schade is geleden ten gevolge van het project. Verweerders stellen ten aanzien van het betoog van [appellante sub 2] dat met een bouwkundige opname voorafgaand en na de werkzaamheden kan worden vastgesteld of eventuele schade is veroorzaakt door de werkzaamheden. Wat betreft het betoog van [appellant sub 3] voeren verweerders aan dat het Convenant Rijk-provincie een schadevergoedingsregeling bevat voor de landbouwsector. Nu de percelen van [appellant sub 3] echter niet landbouwkundig worden gebruikt, is deze regeling volgens hen in dit geval niet van toepassing.

28.2. De Afdeling overweegt dat eventuele schade die ontstaat ten gevolge van de werkzaamheden op grond van de Beleidsregel voor vergoeding in aanmerking kan komen. Niet aannemelijk is dat de omvang van die schade zodanig zal zijn dat verweerders bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan daaraan bij de afweging van de betrokken belangen een doorslaggevend gewicht hadden moeten toekennen. Evenmin wordt grond gevonden voor het oordeel dat verweerders ten aanzien van die schade niet in redelijkheid hebben kunnen volstaan met een verwijzing naar de mogelijkheid om een verzoek om vergoeding van de schade, nadeelcompensatie of planschade in te dienen. De Beleidsregel staat in deze procedure niet ter beoordeling.

Het betoog faalt.

Inlassen zienswijze

29. [appellant sub 3] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de Nota van beantwoording bij het plan is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 3] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze onjuist zou zijn.

Uitvoeringsbesluiten

30. De stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben geen specifieke beroepsgronden tegen de uitvoeringsbesluiten gericht. Wel hebben zij ter zitting betoogd dat aan deze besluiten de basis komt te vervallen indien het rijksinpassingsplan wordt vernietigd. Nu de betogen ten aanzien van het rijksinpassingsplan falen, komt dit plan niet voor vernietiging in aanmerking. Derhalve bestaat evenmin reden voor vernietiging van de uitvoeringsbesluiten.

Conclusie en proceskosten

31. De beroepen van de stichting, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] zijn ongegrond.

32. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.E. Konings, griffier.

w.g. Hagen w.g. Konings  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 september 2015

612.