

## Uitspraak 201402491/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 12 november 2014

Tegen: de staatssecretaris van Economische Zaken

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Inpassingsplan

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

201402491/1/R6.

Datum uitspraak: 12 november 2014

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Red onze Polders, gevestigd te Zaamslag, gemeente Terneuzen,
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats] en [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],

en

1. de staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: EZ),
2. de minister van Infrastructuur en Milieu,
3. het college van gedeputeerde staten van Zeeland,  
verweerders.

#### Procesverloop

Bij besluit van 10 februari 2014 hebben de staatssecretaris van EZ en de minister van Infrastructuur en Milieu het rijksinpassingsplan "Hertogin Hedwigepolder" vastgesteld.

Verweerders hebben ter uitvoering van het inpassingsplan op grond van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) zes uitvoeringsbesluiten genomen.

Tegen deze besluiten hebben de stichting, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en [appellant sub 3] en [appellant sub 7] beroep ingesteld.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

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

[appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 4], [appellant sub 2], de stichting en verweerders hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 4], [appellant sub 2] en de stichting hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2014, waar de stichting, vertegenwoordigd door G.C.J. Minderhout, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], vertegenwoordigd door mr. J.L. Mieras, [appellant sub 6], vertegenwoordigd door mr. J.F. de Groot, advocaat te Amsterdam, en ir. A.J. Bliet, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door mr. I. Larmuseau, advocaat te Gent, en de naamloze vennootschap van publiekrecht Waterwegen en Zeekanaal, vertegenwoordigd door mr. S. Vernailen en prof. P. Meire.

## Overwegingen

### Ontvankelijkheid

1. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan door een belanghebbende beroep worden ingesteld tegen een besluit als het aan de orde zijnde.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

#### Het beroep van [appellant sub 7]

1.1. [appellant sub 7] woont op een afstand van ruim 200 km van het plangebied. [appellant sub 7] heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze grote afstand een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt. Een louter gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende.

De conclusie is dat [appellant sub 7] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat hij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen. Het beroep is niet-ontvankelijk.

#### Het beroep van [appellant sub 5]

1.2. [appellant sub 5] woont op een afstand van meer dan 50 km van het plangebied. [appellant sub 5] heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze grote afstand een objectief en persoonlijk belang van haar rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt. Voor zover zij erop heeft gewezen dat zij de partner is van [appellant sub 6], de eigenaar van de gronden in de polder, is ter zitting gebleken dat zij niet in gemeenschap van goederen zijn getrouwd, zodat zij uit dien hoofde geen rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang heeft. Voor zover [appellant sub 5] ter zitting naar voren heeft gebracht dat haar twee zoons in de toekomst eigenaar zullen worden van de polder, vormt dit eveneens onvoldoende aanleiding om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Het feit dat [appellant sub 5] meerdere dagen per jaar in de polder verblijft, leidt niet tot een ander oordeel.

De conclusie is dat [appellant sub 5] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen. Het beroep is niet-ontvankelijk.

## Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een inpassingsplan heeft de staatssecretaris beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de staatssecretaris 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 staatssecretaris 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 het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

#### Het inpassingplan

3. Het inpassingsplan voorziet in de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder. Met het plan wordt beoogd bij te dragen aan het natuurherstel van de Westerschelde.

4. Aan het grootste deel van het plangebied is de bestemming "Natuur - Estuariene natuur" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels 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. waterlopen en waterpartijen;
- c. ter plaatse van de aanduiding "water" tevens voor water (geulen en kreken);
- d. extensief recreatief en educatief medegebruik;
- e. paden ten behoeve van recreatie; en onderhoud (ter hoogte van de Leidingendam ook ten behoeve van onderhoud van kabels en leidingen), waaronder wandel- en fietspaden.

Ingevolge artikel 1, lid 1.12, wordt onder estuariene natuur verstaan: natuur die zich ontwikkelt in het contact tussen zoet en zout water. Het is een gebied met verschillende natuurlijke overgangen: van droog naar nat, van zoet naar zout en van een stabiele naar een instabiele bodem. Door al deze overgangen zijn er veel verschillende leefgebieden en flora en fauna. Het meest kenmerkend zijn schorren, slikken, ondiepwatergebieden en zachte oevers.

#### Procedurele aspecten

5. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat de staatssecretaris niet bevoegd was om het inpassingsplan vast te stellen. In dit verband voeren zij aan dat de instemming van de Tweede Kamer voor het toepassen van de rijksprojectenprocedure en het aanwijzen van de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) als projectminister ontbreekt. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] was deze toestemming op grond van artikel 39a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) (hierna: WRO (oud)) vereist. Zij voeren aan dat verweerders ten onrechte de kennisgeving van een Kamercommissie hebben aangemerkt als instemming van de Tweede Kamer. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] kan het besluit van de minister van EZ van 18 december 2012, waarbij deze verklaart dat de staatssecretaris bevoegd is, evenmin af doen aan het vereiste dat de Tweede Kamer instemming had moeten verlenen.

5.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de staatssecretaris bevoegd was het inpassingsplan vast te stellen. In dit verband hebben zij uiteengezet dat de Kamercommissie van LNV in 2005 het verzoek tot instemming met het doorlopen van de rijksprojectenprocedure voor kennisgeving heeft aangenomen. Verweerders hebben voorts uiteengezet dat de minister van LNV in 2006 de Tweede Kamer expliciet te kennen heeft gegeven ervan uit te gaan dat de Tweede Kamer heeft ingestemd met de rijksprojectenprocedure. Voorts hebben verweerders uiteengezet dat de portefeuille van de minister van LNV thans bij de minister van EZ berust. Nu deze minister onder meer de portefeuille natuur en biodiversiteit, waar het natuurpakket Westerschelde deel van uitmaakt, heeft overgedragen aan de staatssecretaris was deze volgens verweerders bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen.

5.2. Ingevolge artikel 39a, derde lid, van de WRO (oud) wordt een besluit tot het toepassen van een rijksprojectenprocedure toegezonden aan de Tweede Kamer. Aan het besluit wordt geen uitvoering gegeven dan nadat de Tweede Kamer daarmee heeft ingestemd. Met het besluit wordt geacht te zijn ingestemd indien de Tweede Kamer binnen vier weken na de toezending van dat besluit geen besluit heeft genomen omtrent de behandeling daarvan.

Uit de Nota beantwoording zienswijzen volgt dat de toenmalige minister van LNV bij brief van 7 september 2005 het besluit van de ministerraad van 17 december 2004 om voor de uitvoeringsbesluiten van het Project Natuurontwikkeling Westerschelde de rijksprojectenprocedure toe te passen, ter instemming aan de vaste Kamercommissie heeft voorgelegd.

De vaste Kamercommissie LNV heeft op 21 september 2005 schriftelijk verzocht te worden geïnformeerd over de besluitvorming. De Kamercommissie heeft vervolgens op 30 november 2005 het verzoek tot instemming met het doorlopen van de rijksprojectenprocedure voor kennisgeving aangenomen. De toenmalige minister van LNV heeft de Tweede Kamer bij brief van 17 januari 2006 medegedeeld het voor kennisgeving aannemen te beschouwen als instemming met het toepassen van de rijksprojectenprocedure. Uit de Nota beantwoording zienswijzen volgt dat de Tweede Kamer niet op deze brief heeft gereageerd en aan de minister niet te kennen heeft gegeven niet in te stemmen met toepassing van de rijksprojectprocedure. Naar het oordeel van de Afdeling kan uit het voorgaande worden afgeleid dat de Tweede Kamer heeft ingestemd met toepassing van de rijksprojectenprocedure als bedoeld in artikel 39a van de WRO (oud).

De portefeuille van de toenmalige minister van LNV berust thans bij de minister van EZ. Deze minister is bevoegd tot het vaststellen van het inpassingsplan. Ingevolge artikel 46, tweede lid, van de Grondwet en artikel 3 van de Wet houdende nadere voorzieningen in verband met de uitvoering van ambten van ministers zonder portefeuille en staatssecretarissen heeft de minister van EZ op 18 december 2012 besloten dat de staatssecretaris van EZ is belast met de portefeuille natuur en biodiversiteit, waarvan het natuurpakket Westerschelde deel uitmaakt. Gelet op het vorenstaande was de staatssecretaris bevoegd het inpassingsplan vast te stellen. Het betoog faalt.

6. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat geen overleg als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro en vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) heeft plaatsgevonden. Volgens hen kunnen de reacties op het voorontwerp niet worden aangemerkt als overleg of vooroverleg, nu het inpassingsplan en de bijlagen bij het inpassingsplan sindsdien ingrijpend zijn gewijzigd.

6.1. Verweerders hebben uiteengezet dat in de fase van het voorontwerp overleg als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro heeft plaatsgevonden. Tevens heeft in deze fase vooroverleg plaatsgevonden. Volgens verweerders bevat het vastgestelde inpassingsplan ten opzichte van het voorontwerp geen ingrijpende wijzigingen.

6.2. Ingevolge artikel 3.28 van de Wro kan indien sprake is van nationale belangen de minister, de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad en van provinciale staten om voor die gronden een bestemmingsplan onderscheidenlijk een inpassingsplan vast te stellen. Het horen van de gemeenteraad en provinciale staten kan worden gecombineerd met het overleg, bedoeld in artikel 3.1.1 van het Bro.

Ingevolge artikel 3.1.1 van het Bro pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

Uit de toelichting bij het inpassingsplan volgt dat vooroverleg met de betrokken instanties is gevoerd naar aanleiding van het voorontwerp. In die fase heeft ook het overleg als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro plaatsgevonden. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat op grond van de enkele omstandigheid dat het Kabinet heeft besloten van het plan af te zien en vervolgens de procedure heeft hervat, opnieuw vooroverleg diende plaats te vinden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ten opzichte van het voorontwerpplan geen wezenlijke wijzigingen hebben plaatsgevonden en dat de strekking van het inpassingsplan niet is gewijzigd. Voorts is de periode tussen het voorontwerpplan en de terinzagelegging van het ontwerpplan niet dusdanig lang dat op grond daarvan opnieuw overleg als bedoeld in artikel 3.28 van de Wro en artikel 3.1.1. van het Bro diende plaats te vinden. Het betoog faalt.

7. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts 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: het 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.

7.1. Ingevolge artikel 1.6, tweede lid, van de Chw is het beroep, in afwijking van artikel 6:6 van de 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.

7.2. [appellant sub 6] 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 uit spraak 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, derde lid van het Verdrag van Aarhus. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding hier thans anders over te oordelen. Het betoog faalt.

#### Doelstelling van het inpassingsplan

8. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting betogen dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de belangrijkste doelstelling van het inpassingsplan natuurontwikkeling is. Volgens hen is de wens tot ontpolderen niet ingegeven door natuurontwikkeling, maar is het verbeteren van de bereikbaarheid en de ontwikkeling van de haven van Antwerpen de belangrijkste doelstelling van het plan. Zij voeren aan dat de staatssecretaris zich in de Nota beantwoording zienswijzen ten onrechte op het standpunt stelt dat de keuze om de Hedwigepolder als natuurcompensatiegebied in te zetten een lange geschiedenis kent. In dit verband verwijzen [appellant sub 6] en [appellant sub 3] onder meer naar een advies van de commissie Westerschelde uit 1997. In de onderbouwing en onderliggende stukken van het inpassingsplan wordt volgens hen het eigenlijke doel, te weten het nakomen van het Verdrag met Vlaanderen en het verbeteren van de bereikbaarheid van de Antwerpse haven, achter gehouden.

8.1. Verweerders hebben uiteengezet dat het op zichzelf juist is dat de Westerschelde meerdere functies heeft. In het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (hierna: het verdrag) zijn afspraken gemaakt over de veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid van de Schelde. Dat natuurherstel van de Schelde noodzakelijk is, volgt volgens verweerders uit verschillende documenten. Het enkele feit dat in het verdrag afspraken zijn gemaakt over de financiering van de realisatie van estuariene natuur in de Hedwigepolder, is volgens verweerders onvoldoende onderbouwing voor de stelling dat de polder uitsluitend tot doel heeft de haven van Antwerpen toegankelijker te maken.

8.2. In de toelichting bij het inpassingsplan staat vermeld dat het hoofddoel van het project is bij te dragen aan het noodzakelijk natuurherstel van de Westerschelde. De belangrijkste voorwaarde voor het herstel is dat er meer ruimte wordt gegeven aan de rivier. Met de ontpoldering van de Hedwigepolder wordt daaraan voor een belangrijk deel invulling gegeven, zo staat in de toelichting vermeld. Het creëren van extra ruimte geeft de mogelijkheden voor het ontstaan van getijdestromen en bevordert het meergeuldig karakter van de Westerschelde. De ontpoldering heeft tot doel nieuwe estuariene habitats te creëren waarvoor in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefthinghe een verbeterdoelstelling geldt. In de toelichting staat vermeld dat de habitattypen estuaria (H1130) en slijkgrasvelden (H1320) landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren. Kwaliteitsverbetering van deze habitattypen is noodzakelijk. Daarnaast is uitbreiding van het oppervlakte estuarium noodzakelijk om de doelen voor de habitattypen zilte pioniersbegroeiing (H1310A) en schorren en zilte graslanden buitendijks (H1330A) te realiseren. Volgens de toelichting kunnen de uitbreidingsdoelstellingen uitsluitend worden behaald door toevoeging van nieuwe gebieden aan het Natura 2000-gebied.

In het verdrag hebben Nederland en het Vlaams Gewest afspraken gemaakt omtrent het behalen van de doelen in verband met overstromingen, toegankelijkheid van de Scheldehavens en natuurlijkheid van het fysieke en ecologische systeem. Naast afspraken over natuurherstel zijn er in het verdrag derhalve ook afspraken gemaakt over de veiligheid en de bereikbaarheid van de Westerschelde.

Uit het vorenstaande volgt dat de natuurontwikkeling als doelstelling aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd.

[appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat met het plan uitsluitend wordt beoogd een ander doel te bereiken. Bovendien neemt de omstandigheid dat met het inpassingsplan de bereikbaarheid van de Antwerpse haven wellicht wordt verbeterd, niet weg dat het natuurherstel door verweerders als doelstelling aan het plan ten grondslag is gelegd. Het betoog faalt.

9. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat de doelstelling van het inpassingsplan tijdens de procedure is verruimd. In het ontwerpplan was de doelstelling er volgens hen, mede gelet op de verplichtingen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, op gericht intergetijdengebied te realiseren. Het intergetijdengebied bevat volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3], anders dan estuariene natuur, niet het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). Volgens hen is de doelstelling aangepast, omdat uit onderzoeken is gebleken dat zich op den duur voornamelijk schorren zullen ontwikkelen in het gebied. Nu een groot deel van de onderzoeken en de motivering van het inpassingsplan volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] zijn gebaseerd op het realiseren van intergetijdengebied en niet op het realiseren van estuariene natuur met schorren en slikken, kunnen deze motivering en onderzoeken niet aan het plan ten grondslag worden gelegd. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] voeren verder aan dat de doelstelling ten onrechte niet is gepreciseerd naar oppervlak van de verschillende habitattypen.

9.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de doelstelling van het inpassingsplan niet is gewijzigd. De begrippen estuariene natuur en intergetijdengebied zijn door elkaar gebruikt. Het begrip intergetijdengebied is als synoniem voor estuarium gebruikt, maar soms ook is dit begrip gehanteerd om geulen en slikken zonder schorren aan te duiden. Volgens verweerders is de doelstelling vanaf het begin van de procedure de realisatie van estuariene natuur inclusief schorren geweest. Beoogd wordt zowel het habitatype estuaria (H1130) als het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) tot ontwikkeling te brengen in de Hedwigepolder, nu voor beide habitattypen een uitbreidingsdoelstelling geldt.

9.2. In de toelichting bij het inpassingsplan staat vermeld dat de te bereiken natuurdoelen in verschillende documenten zijn beschreven. De gebruikte formuleringen zijn gezien de lange geschiedenis van het dossier in de documenten op onderdelen soms anders omschreven. Volgens de toelichting zijn de termen estuariene natuur en intergetijdengebied altijd geplaatst in de context van een gebied met schorren, slikken, geulen en krekens. Om mogelijke verwarring te voorkomen is Deltares verzocht eenduidige definities te formuleren. Deze definities zijn neergelegd in de notitie "opslibbing Hedwigepolder", van Deltares van 14 november 2013. Estuariene natuur is gedefinieerd als 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. Waterbeweging en geometrie zorgen in samenspel voor voortdurende ontwikkeling van geulen, slikken en platen, pioniervegetatie en schorren.

Intergetijdengebied is gedefinieerd als het areaal tussen hoog- en laagwater. Het litoraal is het areaal tussen gemiddeld hoogwater doortij en gemiddeld laagwater springtij. Het intergetijdengebied is een onderdeel van estuariene natuur. Intergetijdengebied bestaat uit slikken en platen, waarbij slikken in tegenstelling tot platen bij laagwater niet aan alle kanten omgeven zijn door water. Slikken, platen en schorren zijn een onderdeel van de estuariene natuur. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de doelstelling tijdens de procedure is gewijzigd. Weliswaar zijn de verschillende termen in de stukken door elkaar gebruikt, maar de doelstelling is er steeds op gericht geweest de habitattypen waarvoor in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinge een uitbreidingsdoelstelling geldt te realiseren. Gelet hierop 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. Het betoog faalt.

9.3. Ten aanzien van het betoog dat de doelstellingen ten onrechte niet zijn gepreciseerd per habitattypen, hebben verweerders uiteengezet dat wordt beoogd een dynamisch gebied te realiseren. De habitattypen waarvoor een verbeterdoelstelling is opgenomen, worden tot ontwikkeling gebracht. Wat de verhouding tussen de verschillende habitattypen precies zal zijn, is daarom niet in de doelstelling vastgelegd. Gelet hierop zijn de verschillende doelstellingen niet gepreciseerd. De Afdeling acht dit standpunt van verweerders niet onredelijk. Het betoog faalt.

#### Nut en noodzaak

10. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting betogen dat de noodzaak voor de ontpoldering ontbreekt. [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de stichting betogen dat niet is gemotiveerd waarom er volgens de herstelopgave 600 ha aan estuariene natuur dient te worden ontwikkeld. Volgens hen is er voorts geen enkele urgentie bij de natuuropgave. Zij voeren verder aan dat op grond van jurisprudentie van de Afdeling in eerste instantie dient te worden gekeken of de kwaliteit van de natuur binnen het natuurgebied zelf kan worden hersteld, hetgeen volgens hen in dit geval is nagelaten. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat geen noodzaak bestaat tot het tot ontwikkeling brengen van schorren. Volgens hen volgt uit de stukken dat er uitsluitend een noodzaak bestaat tot het realiseren van intergetijdengebied. In dit verband wijzen [appellant sub 6] en [appellant sub 3] er voorts op dat de staat van instandhouding van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) matig is, terwijl het habitatype estuaria in een zeer slechte staat van instandhouding verkeert. Voorts voeren zij aan dat de relatieve bijdrage van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe aan het habitatype schorren zeer gering is.

[appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de stichting betogen dat de staatssecretaris onlangs aan de Tweede Kamer heeft medegedeeld dat het areaal laagdynamisch intergetijdengebied niet langer vermindert en dat sprake is van een positieve trend. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] voeren in dit verband aan dat uit de ecotopenkaarten volgt dat een verbetering optreedt van het habitatype estuaria waarmee verweerders ten onrechte geen rekening hebben gehouden bij het beoordelen van de noodzaak.

10.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat natuurherstel in de Westerschelde noodzakelijk is. De staat van instandhouding van de betrokken habitattypen is ongunstig tot zeer ongunstig. In het aanwijzingsbesluit voor het gebied Westerschelde & Saeftinghe is een uitbreidingsdoelstelling opgenomen voor de habitattypen. In dit verband verwijzen verweerders naar de stukken "Schelde-estuarium: een ecologische beschrijving en een visie op de toekomst", "Herstel natuur Westerschelde, projectenbundel" en de documenten die aan het inpassingsplan ten grondslag liggen. In het rapport "Natuurprogramma Westerschelde" wordt volgens verweerders een onderbouwing gegeven van de noodzaak tot het ontwikkelen van estuariene natuur. Volgens verweerders is het behalen van de doelstellingen in het bestaande Natura 2000-gebied niet mogelijk.

10.2. Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is onder meer aangewezen voor de habitattypen estuaria (H1130), zilte pioniersbegroeiing (H1310A) en schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). Voor het habitatype estuaria (H1130) is een doelstelling tot uitbreiding van oppervlakte en verbetering van kwaliteit opgenomen. Uit de toelichting bij het aanwijzingsbesluit volgt dat de staat van instandhouding van dit habitatype zeer ongunstig is. Als gevolg van menselijke ingrepen is het oppervlak (hoogdynamisch) diep water sterk toegenomen en zijn de overgangen naar ondiepere delen steiler geworden. Voor het habitatype zilte pioniersbegroeiing (H1310A) geldt een doelstelling tot uitbreiding van oppervlakte en behoud van kwaliteit. In de toelichting bij het aanwijzingsbesluit staat vermeld dat dit habitatype in de afgelopen decennia sterk achteruit is gegaan. Voor het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) geldt een doelstelling tot uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit. In de toelichting bij het aanwijzingsbesluit staat vermeld dat de verdeling van de schorren binnen het estuarium niet in evenwicht is. In het oostelijk deel komen relatief grote oppervlakten voor, terwijl in het westelijk deel de oppervlakte veel geringer is.

In de toelichting bij het rijksinpassingsplan staat vermeld dat onder leiding van de Technische Scheldec commissie de Ontwikkelingsschets Schelde-Estuarium is opgesteld. In deze ontwikkelingsschets is onder meer uitwerking gegeven aan het voornemen tot het verbeteren van de natuurlijke kwaliteit van de Westerschelde. Het uitgangspunt hierbij is dat optimalisatie van de fysische, chemische en ecologische

processen zal leiden tot herstel van de habitats. De belangrijkste factor voor optimalisatie van bijna alle natuurlijke processen in het estuarium is ruimte. Door het toenmalige ministerie van LNV is een verantwoording van de natuuropgave opgesteld. Deze verantwoording is neergelegd in het Natuurprogramma Westerschelde, "Verantwoording realisering (minimaal) 600 hectare estuariene nieuwe natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelstellingen Vogel- en Habitatrichtlijn" van 15 september 2005 (hierna: het natuurprogramma). In het natuurprogramma wordt geconcludeerd dat de Westerschelde steeds nauwer is geworden en de omvang van de ondiepe delen sterk is afgenomen. Daardoor zijn de stroomsnelheden van de getijdebeweging sterk toegenomen, is er minder ruimte overgebleven voor de natuurlijke estuariene processen en staat de balans tussen laagdynamische en hoogdynamische gebieden sterk onder druk. Daarnaast is volgens het natuurprogramma ook de kwaliteit van de habitattypen een probleem door afname van zuurstof. In het natuurprogramma wordt geconcludeerd dat zonder ingrepen om de achteruitgang te keren een en ander er toe kan leiden dat de Westerschelde een diep kanaal wordt met hoge getijdenstromen. Voorts staat in het natuurprogramma vermeld dat gerichte ruimtelijke uitbreiding van het estuarium de belangrijkste problemen voor de natuur in de Westerschelde aanpakt: het gebrek aan ruimte, de hoge stroomsnelheden en het afnemen van laagdynamisch slik en schor. Natuurontwikkeling in grote aaneengesloten gebieden blijkt ecologisch het meest efficiënt te zijn, omdat deze gebieden schaalvoordelen opleveren, robuuster zijn en minder beheer vergen, zo staat in het natuurprogramma vermeld. De benodigde ruimte bestaat volgens het Natuurprogramma uit 600 a 770 ha nieuw intergetijdengebied. In het aangevoerde ziet de Afdeling gelet op het vorenstaande geen grond voor het oordeel dat de natuuropgave gericht op uitbreiding van estuariene natuur onvoldoende is gemotiveerd.

10.3. Ten aanzien van betoog dat geen noodzaak bestaat tot het ontwikkelen van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) stelt de Afdeling vast dat voor dit habitatype in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe een doelstelling tot uitbreiding van het oppervlak van dit habitatype is opgenomen. Uit het Profielendocument volgt dat dit habitatype landelijk in een matig ongunstige staat van instandhouding verkeert. Uit het Doelendocument volgt dat het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) in de Oosterschelde en Westerschelde sterk achteruit is gegaan en dat daarom een uitbreiding van het oppervlak wordt beoogd. Wat betreft de landelijke bijdrage van het gebied Westerschelde & Saeftinghe, waar [appellant sub 6] en Rotter op wijzen, volgt uit het Doelendocument dat het grootste areaal van dit habitatype zich in de Waddenzee bevindt. In het Doelendocument staat voorts vermeld dat de Deltagebieden van belang zijn voor dit habitatype. Dat de herstelopgave voor het habitatype estuaria urgenter is, doet niet af aan de omstandigheid dat er voor het habitattypen schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) ook een uitbreidingsdoelstelling geldt. Verweerders hebben zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er een noodzaak bestaat tot het ontwikkelen van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). Ten aanzien van het betoog dat ten onrechte niet is bezien of in het bestaande Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe aan instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitattypen kan worden voldaan, hebben verweerders uiteengezet dat binnen het bestaande gebied onvoldoende oppervlak beschikbaar is om aan de uitbreidingsdoelstellingen te kunnen voldoen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit standpunt onjuist is. Het betoog faalt.

10.4. Met betrekking tot het betoog dat uit de ecotopenkaarten volgt dat sprake is van een positieve trend in de ontwikkeling van het habitatype estuaria (H1130), hebben verweerders uiteengezet dat een ecotopenkaart een foto van het gebied is. Het betreft derhalve een momentopname van het aanwezige areaal van de verschillende habitattypen. Het is een dynamisch gebied waarbinnen het areaal van de verschillende habitattypen fluctueert. Uit het feit dat de ecotopenkaart een toename van het oppervlak van het habitatype estuaria (H1130) laat zien ten opzichte van de vorige ecotopenkaart, kan niet zonder meer worden afgeleid dat sprake is van een structureel positieve trend in de ontwikkeling van dit habitatype. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat uit de ecotopenkaart niet kan worden afgeleid dat geen noodzaak bestaat tot het ontwikkelen van het habitatype estuaria (H1130) in het plangebied. Het betoog faalt.

11. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting voeren verder aan dat de ontpoldering als instandhoudingsmaatregel onvoldoende is uitgewerkt in een beheerplan als bedoeld in artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998). Instandhoudingsmaatregelen moeten voldoende concreet zijn en moeten ook op economische, culturele en sociale aspecten worden beoordeeld.



Nu de ontpoldering als instandhoudingsmaatregel nauwelijks is uitgewerkt, kan de noodzaak van deze maatregel volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] niet worden beoordeeld. In het inpassingsplan staat ten onrechte dat de Europese Commissie heeft geëist dat de ontpoldering dient plaats te vinden, aldus [appellant sub 6] en [appellant sub 3].

11.1. Verweerders hebben uiteengezet dat de procedure voor de vaststelling van het beheerplan Deltawateren waar het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe deel van uitmaakt in een ver gevorderd stadium is. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichten volgens verweerders niet tot het opstellen van een beheerplan, maar vereisen dat maatregelen worden getroffen ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen.

11.2. Ingevolge artikel 19a, eerste lid, van de Nbw 1998 stellen gedeputeerde staten na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden, voor het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied een beheerplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.

Op grond van artikel 19a, eerste lid, van de Nbw 1998 dienen de instandhoudingsdoelstellingen te worden uitgewerkt in een beheerplan. Voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is als onderdeel van het gebied Deltawateren een concept-beheerplan vastgesteld. Het beheerplan is thans nog niet vastgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de Nbw 1998 geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het inpassingsplan niet kon worden vastgesteld voordat een beheerplan was vastgesteld. Voor zover [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2011, in zaaknr. 201003091/1/R2, overweegt de Afdeling dat in deze uitspraak is overwogen dat de instandhoudingsdoelstellingen in een beheerplan zullen worden uitgewerkt. Uit deze uitspraak kan niet worden afgeleid dat een planologisch besluit waarmee wordt beoogd bij te dragen aan de instandhoudingsdoelstellingen pas kan worden genomen nadat het beheerplan is vastgesteld. In het inpassingsplan en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken is de maatregel van ontpoldering uitgewerkt. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de culturele, economische en sociale aspecten onvoldoende zijn beoordeeld. Het betoog faalt.

11.3. In het rijksinpassingsplan staat, anders dan [appellant sub 6] en [appellant sub 3] kennelijk veronderstellen, niet vermeld dat de Europese Commissie verplicht tot ontpoldering, dan wel dat voor ontpoldering instemming van de Europese Commissie vereist zou zijn. In de toelichting bij het inpassingsplan staat vermeld dat Nederland op grond van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn een resultaatsverplichting heeft en passende maatregelen dient te nemen om te waarborgen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor beschermde habitats en soorten worden gehaald. De Europese Commissie ziet erop toe dat deze maatregelen worden getroffen. Het is derhalve aan Nederland zelf om te bepalen welke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat verweerders in zoverre van een onjuist uitgangspunt zijn uitgegaan. Het betoog faalt.

Locatiekeuze en alternatieven

12. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting betogen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar alternatieven voor het inpassingsplan. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat de onderzoeken niet onderbouwen waarom is gekozen voor ontpoldering van de Hedwigepolder. In het rapport "Natuurherstel Westerschelde: de mogelijkheden nader verkend" van Deltares van 2011 (hierna: het rapport van Deltares 2011) wordt volgens hen geconcludeerd dat er alternatieven zijn die gelijkwaardig of zelfs beter zijn dan de ontpoldering. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] zijn het alternatief van het waterschap en het alternatief dat door Boskalis naar voren is gebracht geschikte en minder ingrijpende alternatieven voor de ontpoldering van de Hedwigepolder. De afwijzing van de beschikbare alternatieven is volgens hen een politiek besluit dat niet wordt gedragen door een kenbare motivering. In het door Grontmij opgestelde rapport "Locatiekeuze Hedwige- en Prosperpolder Geschiktheidsbeoordeling van potentiële gebieden voor estuariene natuurontwikkeling in het

Schelde-estuarium tussen Hansweert en Antwerpen" uit 2007 (hierna: het rapport van Grontmij 2007), het rapport "Alternatieven ontpoldering Westerschelde" van de commissie Maljers uit 2006 (hierna: het rapport van de commissie Maljers) en "Wennem aan de Westerschelde" opgesteld door de Commissie Nijpels (hierna:

het rapport van de commissie Nijpels) is volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] geen sprake van een open locatieonderzoek. Nu is aangesloten bij de opgave uit het Verdrag stonden de kaders van te voren reeds vast. In het memo van Deltares van 6 november 2008 wordt volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] geconcludeerd dat de Hedwigepolder de meest ongunstige plek is voor ontpoldering.

12.1. Verweerders hebben uiteengezet dat een uitgebreid onderzoek is verricht naar de alternatieven. In het rapport "Ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder: Besluit-MER/Plan-MER" (hierna: het MER) zijn alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven bezien. Bij het ontwikkelen van de alternatieven is rekening gehouden met de richtlijnen van de commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: commissie-mer) en met hetgeen door de provincie, het waterschap en andere belanghebbenden naar voren is gebracht.

12.2. Ten behoeve van het inpassingsplan is een aantal onderzoeken gedaan naar alternatieven voor ontpoldering van de Hedwigepolder. In het rapport van de commissie Maljers zijn alternatieven onderzocht voor ontpolderlocaties in het middengebied. De commissie heeft een aantal maatregelen voorgesteld die een positief effect zouden kunnen hebben op de natuurontwikkeling, zoals het creëren van een eiland in de Scheldemonding, het toelaten van het getij in een deel van de Braakmanpolder en het afplaggen van een deel van het Verdronken land van Saeftinghe. In de Nota beantwoording zienswijzen staat vermeld dat de door de commissie Maljers voorgestelde alternatieven na studie niet realistisch zijn gebleken.

In het rapport van Grontmij 2007 is de geschiktheidsbeoordeling uitgevoerd vanuit twee invalshoeken: de ecologische geschiktheid en de maatschappelijke geschiktheid. In de ecologische beoordeling scoort de Hedwigepolder positief ten aanzien van schor. In de Hedwigepolder kan met de minste inspanning de hoogste natuurkwaliteit worden gerealiseerd. De Hedwigepolder scoort daarnaast vanwege een lage bevolkingsdichtheid, een gunstige kosteneffectiviteit en logische begrenzing relatief hoger dan de andere polders. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de Hedwigepolder aansluit bij de Vlaamse gebieden en een verbindende schakel vormt, hetgeen een voordeel oplevert ten opzichte van overige alternatieven.

In het rapport van de commissie Nijpels zijn voorts 78 potentiële alternatieven voor de Hedwigepolder onderzocht. De alternatieven zijn beoordeeld op natuurlijkheid, draagvlak, realisatietijd en kosten. De commissie concludeert dat er vijf kansrijke alternatieven zijn, maar dat ontpoldering van de Hedwigepolder uiteindelijk de beste maatregel is.

In het rapport van Deltares 2011 is bezien wat de mogelijkheden zijn om met grootschalige fysische processen natuurherstel te realiseren. Geconcludeerd wordt dat herstel uiteindelijk mogelijk lijkt, maar dat hier veel tijd overheen gaat. Gelet hierop kan deze wijze van natuurherstel geen gelijkwaardig alternatief vormen voor ontpoldering, zo staat in dit rapport vermeld.

In het MER worden de alternatieven voor ontpoldering van de Hedwigepolder eveneens besproken. In de paragrafen 2.4.4 en 2.4.5 van het MER is uiteengezet op welke wijze de alternatieve locaties zijn beoordeeld. Deze conclusies zijn grotendeels gebaseerd op het hiervoor genoemde rapport van Grontmij 2007. In het MER zijn voorts verschillende varianten met duidelijke verschillen ten aanzien van de ingreep in het plangebied beschreven met daaraan gerelateerd verschillen ten aanzien van morfologische en andere effecten. De alternatieven zijn beschreven in de startnotitie en vervolgens in het MER nader uitgewerkt. Voorts wordt in paragraaf 4 een aantal alternatieven en varianten besproken. Deze alternatieven zijn deels ontleend aan de hiervoor genoemde rapporten.

12.3. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in voornoemde alternatievenonderzoeken van een onjuist uitgangspunt is uitgegaan dan wel dat deze onderzoeken onvolledig zijn. In het rapport van de commissie Nijpels zijn, anders dan [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen, verschillende maatregelen beoordeeld, ook maatregelen die buiten de afspraken in het kader van het verdrag vallen. De ontpoldering is niet zonder meer als uitgangspunt genomen. Dat de conclusie wordt getrokken dat de Hedwigepolder het beste alternatief is, maakt dit niet anders. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 6] en [appellant sub 3] omtrent het door het waterschap naar voren gebrachte alternatief om met maatregelen buitendijks de ontwikkeling van schorren en slikken te bevorderen, staat in het rapport van Grontmij 2007 vermeld dat dit alternatief netto geen natuurwinst zal opleveren. Ter zitting hebben verweerders toegelicht dat de ontwikkeling van schorren in het bestaande Natura 2000-gebied bij dit alternatief ten koste

zal gaan van het habitatype estuaria. Ten aanzien van het door [appellant sub 6] en [appellant sub 3] naar voren gebrachte alternatief van Boskalis hebben verweerders uiteengezet dat dit alternatief uitgaat van het vervangen van bestaande habitattypen door nieuwe habitattypen. Gelet hierop is dit alternatief als minder gunstig beoordeeld dan het alternatief voor ontpoldering van de Hedwigepolder. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat verweerders de ontpoldering niet in redelijkheid hebben kunnen verkiezen boven deze alternatieven.

Ten aanzien van het betoog omtrent het memo van Deltares overweegt de Afdeling als volgt. In het memo van Deltares, dat is opgesteld in opdracht van onder meer ZLTO, wordt geconcludeerd dat de Hedwigepolder de meest ongunstige plek is voor ontpoldering. De voordelen van natuurontwikkeling zijn kleiner en op lange termijn zijn de nadelen groter dan bij een zeewaartse ontpoldering. Alleen de ontwikkeling van schorgebieden met cyclische successie leidt tot duurzaam hoogwaardig natuurherstel. De belangrijkste conclusie is dat cyclische successie niet zal optreden. Het memo van Deltares bevat een zeer beknopte beoordeling van de hoofdconclusie van het rapport van Nijpels. In het hiervoor reeds genoemde rapport van Deltares 2011 heeft Deltares uitgebreider onderzoek gedaan naar een alternatief voor ontpoldering en de mogelijkheid voor het ontwikkelen van cyclische successie. In dit rapport uit 2011 wordt geconcludeerd dat er geen gelijkwaardige alternatieven zijn die tot cyclische successie zullen leiden. De Afdeling ziet in het memo van Deltares geen grond voor het oordeel dat verweerders de overige alternatieven onderzoeken niet aan de besluitvorming ten grondslag hebben kunnen leggen. Evenmin ziet de Afdeling in het memo van Deltares aanleiding voor het oordeel dat de raad de ontpoldering niet heeft kunnen verkiezen boven overige alternatieven. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het memo van Deltares geen alternatieven naar voren worden gebracht die geschikter zouden zijn dan ontpoldering van de Hedwigepolder. Het betoog faalt.

De gevolgen van morfologie en aanslibbing voor de natuurontwikkeling

13. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting betogen dat de doelstellingen van het inpassingsplan niet zullen worden behaald. Uit het in opdracht van de [appellant sub 6] en [appellant sub 3] door Svasek Hydraulics opgestelde rapport "Verwachte bodemontwikkelingen Hedwigepolder en omgeving ten gevolge van ontpolderen" van 27 september 2013 (hierna: het rapport van Svasek 2013) volgt volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting dat de polder na ontpoldering in een hoog tempo zal opslibben. Deze opslibbing zal volgens hen veel sneller optreden dan waar in het MER van is uitgegaan, zodat in het MER een onjuist uitgangspunt is gehanteerd. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen in dit verband dat de commissie-mer in het toetsingsadvies van 10 december 2013 naar voren heeft gebracht dat de gebruikte morfologische modellen in het MER geen goede voorspelling geven van de te verwachten sedimentatie en erosie in ruimte en tijd. In het in opdracht van de staatssecretaris opgestelde rapport "Opslibbing Hedwigepolder" van Deltares van 14 november 2013 (hierna: het rapport van Deltares 2013) wordt volgens hen ten onrechte geconcludeerd dat de doelstelling ten aanzien van natuurontwikkeling kan worden behaald. Zij verwijzen voorts naar het door Svasek opgestelde memorandum van 24 maart 2014 (hierna: het memorandum van Svasek), waarin volgens hen wordt geconcludeerd dat het onderzoek naar de segmentatie in het kader van het MER onjuist en onvolledig is. Daarnaast volgt volgens hen uit het rapport dat het gebrek aan onderzoek voor de bovengrens van de aanslibbing een omissie is.

[appellant sub 6] en [appellant sub 3] verwijzen voorts naar de in opdracht van hen door Tauw B.V. opgestelde rapportage "Beoordeling Rijksinpassingsplan ontpoldering Hedwigepolder, aspect Natuurbeschermingswet" van 27 september 2013 (hierna: het rapport van Tauw 2013). Uit dit rapport volgt volgens hen dat vanwege de opslibbing het inpassingsplan niet bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen estuaria (H1130). Volgens [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de stichting is het niet mogelijk na opslibbing weer in te grijpen in het Natura 2000-gebied. Uit het door Tauw opgestelde rapport "Aanvullende beoordeling rijksinpassingsplan Hedwigepolder" van 2 april 2014 (hierna: aanvullend rapport van Tauw) volgt volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] voorts dat het onduidelijk is of ter plaatse schorren of slijkgras zullen ontstaan. In dit verband wijzen zij erop dat voor slijkgras geen uitbreidingsdoelstelling geldt. De schorren zullen volgens hen voorts van een dusdanige kwaliteit zijn dat geen bijdrage zal worden geleverd aan het beoogde dynamische estuariene systeem. De schorren leveren daarom geen bijdrage aan de uitbreidingsdoelstelling, zo betogen [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting. In dit verband verwijzen [appellant sub 6] en [appellant sub 3] tot slot naar het door URS

Infrastructure & Environment UK Limited opgestelde rapport "Hedwigepolder, Environmental Technical Study" van april 2014 (hierna: het rapport van URS 2014). Dit rapport onderschrijft volgens hen grotendeels de conclusies van Svasek.

13.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de doelstelling van het inpassingsplan kan worden behaald. Zij hebben uiteengezet dat de ontpoldering bijdraagt aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen ten aanzien van estuariene natuur. Verweerders hebben voorts uiteengezet dat sedimentatie deel uitmaakt van het natuurlijke proces dat zal leiden tot vegetatiesuccessie. Voor de habitattypen betekent dit dat een deel van het areaal dat aanvankelijk tot het habitatype estuaria behoort zich zal ontwikkelen tot de habitattypen zilte pioniersbegroeiingen, slijkgrasvelden en uiteindelijk tot schorren en zilte graslanden. Verweerders hebben voorts naar voren gebracht dat in het rapport van Svasek 2013 meer gedetailleerde rekenmethodes zijn gehanteerd dan in het MER. Deze uitkomsten vallen evenwel binnen de bandbreedte waarvan in het MER is uitgegaan. De onzekerheid omtrent het exacte tempo van opslibbing staat volgens verweerders niet aan de vaststelling van het inpassingsplan in de weg. Volgens hen gaan alle rapporten er vanuit dat slikken en schorren zullen ontstaan, maar verschilt de verwachting omtrent de snelheid van het proces per rapport. Voorts zal lokaal sprake zijn van cyclische successie en zal een deel van het gebied tot het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) blijven behoren.

13.2. In het MER zijn de milieugevolgen van de verschillende alternatieven beschreven. Met behulp van een hydrologisch model, een morfologisch model en een golfmodel is een voorspelling gemaakt van de toekomstige ontwikkelingen in het projectgebied. Met het hydrologisch model wordt beoogd inzicht te krijgen in de toekomstige waterstanden, stroomrichting en stroomsnelheid. Om zicht te krijgen op de totale hoeveelheid sediment die het gebied kan binnenstromen is daarnaast een sedimenttransportmodel opgezet. Het model gaat uit van een vijftienjarige simulatie waarbij geen rekening wordt gehouden met vegetatie. In het MER wordt geconcludeerd dat de aanslibbing in de Hedwigepolder en de Prosperpolder met respectievelijk 10 en 15 cm in vijftien jaar zal plaatsvinden. De stroomsnelheden zullen volgens het MER te gering zijn om voor een cyclisch systeem van afwisselend opslibbing en erosie te zorgen. Aan de hand van de resultaten van de modellering is in het MER bezien welke potenties in het gebied aanwezig zijn voor welke habitattypen en vegetatie. Op basis van het model wordt geconcludeerd dat het grootste deel van het gebied na tien jaar de potentie heeft voor slikken. In het MER staat voorts vermeld dat op basis van ontwikkelingen in vergelijkbare omstandigheden in de omgeving van het projectgebied het de verwachting is dat opslibbing van de Hedwigepolder en de Prosperpolder wellicht sneller zal optreden dan met 10 tot 15 cm in vijftien jaar. De belangrijkste oorzaak hiervan is de invloed van vegetatievestiging en sedimentatiesnelheid. In het MER staat voorts vermeld dat er niet voor is gekozen een meer verfijnde modellering te gebruiken, omdat dit nieuwe vragen zal oproepen en er onzekerheden zullen blijven bestaan.

De commissie-mer concludeert in het toetsingsadvies dat de gebruikte modellen in het MER geen goede voorspelling geven van de te verwachten sedimentatie en erosie in ruimte en tijd. In het toetsingsadvies wordt geadviseerd aan te geven welke beheermaatregelen ter plaatse van de Hedwigepolder op termijn nodig zijn om het gebied te relateren aan de toekomstige functie als onderdeel van het Natura 2000-gebied.

In het rapport van Svasek 2013 zijn de te verwachten bodemontwikkelingen in de Hedwigepolder bezien. De berekeningen zijn uitgevoerd met het zogenoemde model FINEL2D en hebben betrekking op een periode van 20 jaar. In het rapport van Svasek 2013 wordt geconcludeerd dat de sedimentatie na negentien jaar 85 tot 105 cm bedraagt. In de eerste vijf jaar zal de sedimentatie volgens dit rapport 35 tot 45 cm bedragen. Na 20 jaar ligt een groot deel van het areaal, ongeveer 42 tot 62% hoger dan het gemiddeld grondwaterpeil. Deze hoger gelegen delen inunderen uitsluitend tijdens springtij en storm, zo staat in het rapport van Svasek 2013 vermeld.

In het rapport "Aanvulling op het MER, Rijksinpassingsplan en uitvoeringsbesluiten Hertogin Hedwigepolder" van 29 november 2013 (hierna: de aanvulling op het MER) is de areaalontwikkeling voor de verschillende habitattypen inzichtelijk gemaakt aan de hand van de resultaten van het rapport van Svasek 2013. Geconcludeerd wordt dat na negentien jaar ongeveer 148 ha hoog schor zal ontstaan en ongeveer 136 ha intergetijdengebied, waarmee wordt bedoeld op pioniersschor, slikken en estuarium.

13.3. In het rapport van Tauw 2013 zijn de te verwachten gevolgen van de versnelde opslibbing voor de natuurontwikkeling bezien. Geconcludeerd wordt dat van de vier habitattypen die tot de estuariene natuur behoren uitsluitend het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1130A) kan voorkomen, omdat voor de andere habitattypen de overstromingsduur- en frequentie te gering zal zijn om nog optimaal te kunnen ontwikkelen. Daarnaast zal het regenwater meer invloed krijgen, waardoor soorten van zoutere standplaatsen verdrongen kunnen worden door soorten van zoetere standplaatsen, zoals riet.

In het rapport van Deltares 2013 wordt ingegaan op de rapport Svasek 2013 en Tauw 2013. In het rapport van Deltares 2013 wordt geconcludeerd dat opslibbing zal plaatsvinden in de Hedwigepolder. Volgens Deltares vallen de uitkomsten van het rapport van Svasek 2013 binnen de verwachtingen van het MER. Voorts staat in dit rapport vermeld dat ook bij minimale estuariene dynamiek (vijf keer per jaar overspoeling) sprake is van estuariene natuur. De ontwikkeling van het gebied wordt in het rapport van Deltares 2013 in drie fasen uiteengezet. In de beginsituatie na de aanleg zal de Hedwigepolder uit een mix van habitats bestaan. Alleen een deel van de kreken zal volgens het rapport waarschijnlijk permanent onder water blijven. De kreken en het intergetijdengebied behoren tot het habitatype estuaria, zodat ook in de beginsituatie wordt voldaan aan het natuurdoel. Vanaf de beginsituatie zal opslibbing plaatsvinden. Het mozaïek zal veranderen, het intergetijdengebied zal afnemen en het areaal schor zal toenemen met pioniersvegetatie als tussenstadium. Op termijn wordt er een situatie bereikt waarin de netto opslibbing niet meer noemenswaardig is. In deze fase zal het merendeel van het areaal bestaan uit schorren en zilte graslanden (H1330A) en voor een klein deel uit zilte pioniersvegetatie (H1310A) en estuaria (H1130). De precieze verhouding is nog niet helemaal te voorspellen, zo staat in het rapport van Deltares 2013 vermeld.

In het rapport van URS 2014 worden de conclusies uit het rapport van Svasek 2013 grotendeels onderschreven. In het rapport van URS 2014 staat verder vermeld dat in het rapport van Svasek 2013 geen rekening is gehouden met de eroderende werking van golven die de uiteindelijke opslibbing zal beperken. Evenmin is rekening gehouden met de aanwezigheid van vegetatie waardoor de opslibbing juist zal toenemen.

13.4. In het deskundigenbericht staat vermeld dat het tempo van opslibbing relevant is voor het tempo waarin slik- en schorvorming plaatsvindt. Indien een groot gebied in een hoog tempo opslibt tot een niveau boven gemiddeld grondwater, zal het gebied grotendeels bestaan uit hoge schorren. Indien de opslibbing langzamer verloopt, zal er gedurende langere tijd sprake zijn van meerdere stadia. Een bepalende factor naast de stroomsnelheid en hoogteligging is de achtergrondconcentratie, zo staat in het deskundigenbericht vermeld. Volgens het deskundigenbericht had een nauwkeuriger voorspelling kunnen worden gedaan met duidelijk onderbouwde waarden, omdat de opslibsnelheid voor een belangrijk deel afhankelijk is van de achtergrondconcentraties. Geconcludeerd wordt dat het MER uiteindelijk in het midden laat wat de precieze opslibsnelheid zal zijn. Voorts staat in het deskundigenrapport vermeld dat het rapport van Svasek 2013 een betere voorspelling geeft van de morfologische ontwikkeling, maar dat ook dit rapport beperkingen kent.

In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat de deskundigen het erover eens zijn dat in de Hedwigepolder lineaire successie zal optreden, waarbij uiteindelijk in het grootste deel van het gebied hooggelegen schor ontstaat. Uit het rapport van Svasek 2013 kan worden geconcludeerd dat na ongeveer 20 jaar de helft van het gebied uit hoge schorren zal ontstaan. Dit biedt volgens het deskundigenbericht potentie voor de ontwikkeling van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). In een beperkt deel van het gebied zal het habitatype estuaria H1130 blijven bestaan. Het eindbeeld zal volgens het deskundigenbericht vergelijkbaar zijn met de situatie in het Verdrongen land van Saefthinghe en het Sieperdaschor. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat de doelstelling van het inpassingsplan om estuariene natuur te ontwikkelen met de ontpoldering kan worden behaald.

13.5. Niet in geschil is dat de berekening van de sedimentatiesnelheid in het rapport van Svasek 2013 preciezer is dan de berekening in het MER. Verweerdere hebben zich op het standpunt gesteld dat een meer gedetailleerd onderzoek naar de sedimentatiesnelheid niets zou toevoegen, nu de uitkomst van het rapport van Svasek 2013 binnen de bandbreedte van het MER valt, in die zin dat ook indien wordt uitgegaan van de berekeningsresultaten van het rapport van Svasek 2013 de doelstelling kan worden bereikt. Verweerdere hebben zich voorts op het standpunt gesteld dat een meer gedetailleerde berekening in het kader van de doelstelling van het inpassingsplan niet nodig is, omdat vaststaat dat zich ter plaatse estuariene natuur zal ontwikkelen en dat dit op een tijdschaal van ongeveer 20 jaar zal plaatsvinden. De exacte locatie, arealen en het tempo waarin de verschillende stadia worden doorlopen, is in het kader van de doelstelling volgens

verweerders minder relevant. De discussie over modellering, snelheid van aanslibbing en vegetatieontwikkeling betreft bovendien uitsluitend de termijn waarbinnen het gebied zich zal ontwikkelen. Verweerders hebben voorts uiteengezet dat partijen het er over eens zijn dat uiteindelijk voor een groot deel sprake zal zijn van lineaire successie. Ten gevolge van het springtij zal lokaal evenwel sprake zijn van cyclische successie, doordat schorren worden weggeslagen. Na de ontpoldering zal een groot deel van het gebied bestaan uit het habitatype estuaria (H1130) waarna door de opslibbing een groot deel van het gebied zal gaan bestaan uit het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit onjuist is.

Voor zover [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat uit het rapport van Tauw 2013 volgt dat de schorren met riet die zullen ontstaan mogelijk niet tot het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks kunnen worden gerekend, stelt de Afdeling vast dat in het rapport van Tauw 2013 is aangesloten bij de beschrijvingen in het Europese informatie systeem. De Afdeling ziet evenwel geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid bij de omschrijvingen in het Profielendocument hebben kunnen aansluiten.

Ten aanzien van het betoog omtrent slijkgras staat in het deskundigenbericht vermeld dat de conclusie van het rapport van URS dat voornamelijk slijkgras zal ontstaan door interne golfslag niet wordt gedeeld door de rapporten van Svasek en Tauw. Het deskundigenbericht vermeldt dat de verwachting is gebaseerd op een situatie die zich voordoet bij cyclische erosie en daarvan is niet in geschil dat deze in dit geval niet in het gehele gebied zal optreden.

In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het MER dusdanige gebreken bevat dat het niet aan de besluitvorming ten grondslag kon worden gelegd. Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling voorts aannemelijk dat de doelstelling van het inpassingsplan kan worden behaald. Verweerders hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat onzekerheid over het precieze tempo waarin de verschillende habitattypen zich zullen ontwikkelen niet afdoet aan de omstandigheid dat een bijdrage zal worden geleverd aan de uitbreidingsdoelstellingen voor alle betrokken habitattypen. Het betoog faalt.

14. [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de stichting betogen dat anders dan wordt beoogd met de ontpoldering niet zal worden bereikt dat de Hedwigepolder wordt teruggegeven aan de natuur. In dit verband wijzen zij erop dat het gebied zout zal worden, terwijl het eerst zoet was. Daarnaast voeren zij aan dat de Westerschelde van nature veel smaller is.

14.1. Verweerders hebben uiteengezet, dat blijkens een aantal passages van de Ontwikkelingsschets 2010 en het inpassingsplan, het uitgangspunt voor het project natuurlijkheid is met als leidend principe het creëren van ruimte voor de natuur. Zoals uit het vorenstaande volgt is de doelstelling van het plan gericht op de ontwikkeling van estuariene natuur. Met het inpassingsplan wordt niet beoogd de natuurlijke kenmerken die het gebied in het verleden had, te herstellen. In het aangevoerde ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat de doelstelling van het inpassingsplan niet zal worden bereikt.

#### Landschappelijke waarden

15. [appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de stichting voeren aan dat de ontpoldering de bestaande landschappelijke waarden van de Hedwigepolder aantast. De polder is volgens hen uniek, omdat deze nooit is verkaveld.

15.1. Verweerders hebben uiteengezet dat de Hedwigepolder in haar huidige vorm landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden heeft. Deze waarden en belangen zijn volgens verweerders afgewogen in het kader van het locatieonderzoek en omschreven in het MER en het inpassingsplan.

15.2. In de toelichting bij het inpassingsplan staat vermeld dat het landschapsbeeld van de polders zal wijzigen van een landbouwkundig landschap naar een natuurlijk estuarien landschap. In het MER zijn de te verwachten effecten op het landschapsbeeld bezien. De wijziging van het polderlandschap naar het estuarien landschapsbeeld wordt in het MER als matig positief beoordeeld. In de Nota beantwoording zienswijzen staat vermeld dat dit onverlet laat dat de huidige landschappelijke waarden worden aangetast. Gelet op het belang bij het natuurherstel wordt een aantasting van deze waarden aanvaardbaar geacht. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid een groter gewicht hebben kunnen

toekennen aan de belangen die zijn gemoeid met de doelstellingen het inpassingsplan dan aan het in stand laten van de bestaande landschappelijke waarden. Daarbij hebben verweerders van belang kunnen achten dat elders in Zeeland meerdere niet verkavelde polders aanwezig zijn.

## Archeologie

16. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting betogen dat voorafgaand aan de verleende ontgrondingsvergunning en het inpassingsplan onvoldoende onderzoek is verricht naar de archeologische waarden. In dit verband wijzen zij erop dat het een gebied betreft met een hoge verwachtingswaarde in verband met het verdrongen dorp Casuele en de veendijken. Zij voeren daarnaast aan dat de vergunningvoorschriften onvoldoende waarborgen bieden voor de bescherming van archeologische waarden, omdat geen gedetailleerde voorschriften zijn opgenomen met graafdiepten voor specifieke locaties. In dit verband verwijzen [appellant sub 6] en [appellant sub 3] naar het toetsingsadvies van de commissie-mer. Ook het aanvullend bureauonderzoek dat ten behoeve van de aanvullende MER is verricht is volgens hen onvoldoende.

16.1. Verweerders hebben uiteengezet dat de kans dat archeologische waarden zullen worden aangetast zeer gering is, gelet op de cultuurhistorische en archeologische beleidskaarten van de provincie Zeeland. Voorts is het waarschijnlijk dat in het desbetreffende deel van de polder de bestaande bodem en de eventueel aanwezige archeologische restanten worden afgedekt met een laag sediment. Volgens verweerders heeft de commissie-mer niet geoordeeld dat onvoldoende informatie beschikbaar was om de besluiten te nemen. Verweerders hebben er voorts op gewezen dat de locaties en afmetingen zijn gevoegd bij het ontgrondingsbesluit en daarvan deel uitmaken. Voordat wordt gestart met de afgraving dient op grond van de vergunning nader archeologisch onderzoek plaats te vinden.

16.2. Aan de gronden in het plangebied met een archeologische verwachtingswaarde zijn de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie - 1", "Waarde - Archeologie - 3" en "Waarde - Archeologie - 4" toegekend.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, artikel 8, lid 8.1 en artikel 9, lid 9.1 van de planregels zijn deze gronden mede bestemd voor de bescherming en veiligstelling van archeologisch waardevolle terreinen. Voor het uitvoeren van werken op gronden waaraan deze dubbelbestemming is toegekend geldt een vergunningsvereiste.

Bij besluit van 10 december 2013 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een vergunning verleend voor het ontgronden van bodemmateriaal in de Westerschelde voor het ontwikkelen van een intergetijdengebied in de Hedwigepolder. De te ontgronden hoeveelheid omvat eenmalig een maximale hoeveelheid van 838.000 m<sup>3</sup>.

In artikel 5.6 van de voorschriften bij deze ontgrondingsvergunning staat vermeld dat alvorens tot uitvoering van de werkzaamheden wordt overgegaan, de uitkomsten van het in te stellen archeologisch onderzoek bekend dienen te zijn.

Bij besluit van 17 december 2013 heeft het college van gedeputeerde staten een vergunning verleend voor het uitvoeren van ontgrondingswerkzaamheden ten behoeve van het ontwikkelen van estuariene natuur in de Hedwigepolder.

In artikel 3.2 van de voorschriften bij deze ontgrondingsvergunning is opgenomen dat de aanvraag deel uit maakt van de vergunning en dat op de aanvraag de locaties en de diepte van de ontgrondingen staan aangegeven. Artikel 4.4 van de voorschriften bepaalt dat alvorens wordt gestart met de werkzaamheden er een archeologisch onderzoek dient plaats te vinden. De werkzaamheden worden uitgevoerd met inachtneming van de uitkomsten van deze onderzoeken.

16.3. In het MER staat vermeld dat op basis van de indicatieve kaart archeologische waarden blijkt dat in de Hedwigepolder een kleine trefkans bestaat om archeologische relictten op te graven. Een kleine trefkans betekent dat wordt verwacht dat de relatieve dichtheid van archeologische verschijnselen klein is, zo staat in het MER vermeld. Ook op de archeologische monumentenkaart staat het projectgebied niet aangegeven als een terrein van bekende archeologische waarden. Op grond van het gemeentelijke archeologiebeleid bestaat er een middelgrote kans op het aantreffen van archeologische waarden. Uit de toelichting bij het

inpassingsplan volgt dat ter borging van deze mogelijk aanwezige waarden de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie - 1", "Waarde - Archeologie - 3" en "Waarde - Archeologie - 4" zijn toegekend. Ten behoeve van het inpassingsplan en de ontgrondingsvergunningen zijn voorts de veendijken en het dorp Casuele in beeld gebracht. In het MER staat vermeld dat na bestudering van diverse bronnen de conclusie is getrokken dat het verdrongen dorp Casuele waarschijnlijk in het noordelijk deel van het gebied heeft gelegen, waar geen vergravingen zullen plaatsvinden. De resten van de veendijken zijn buiten het plangebied gelegen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit onjuist is.

In het plangebied zullen vergravingen plaatsvinden ten behoeve van de aanleg van geulen en krekken. Buiten deze geulen en kreekaanzetten vinden er in het gebied geen vergravingen plaats. Uit de aanvulling op het MER volgt dat bij het ontwerp van het krekkenpatroon is aangesloten bij het historisch krekkenpatroon. Ter plaatse van voormalige krekken is de archeologische verwachtingswaarde gering. Ook de te verwachten effecten door erosie zijn gering, zo staat in de aanvulling op het MER vermeld.

In het toetsingsadvies staat vermeld dat de commissie-mer van mening is dat in de aanvulling op het MER voldoende is onderbouwd dat de kans op erosie en effecten op archeologische waarden in het meest waardevolle deel, de omgeving van het dorp Casuele, gering is. Voorts heeft de commissie-mer in het toetsingsadvies naar voren gebracht dat er weinig informatie beschikbaar is over de diepte van de vergraving en de diepte waarop archeologische resten kunnen worden verwacht. De commissie adviseert hiermee rekening te houden bij de vereiste detaillering van het plan en de voorschriften bij de ontgrondingsvergunningen.

16.4. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat gelet op de inventarisatie voor de vaststelling van het inpassingsplan in het plangebied geen nader onderzoek diende plaats te vinden. Daarbij acht de Afdeling van belang dat ter plaatse van de locaties waar de vergravingen zullen plaatsvinden geen hoge archeologische verwachtingswaarde bestaat. Door het opnemen van de dubbelbestemmingen en de voorschriften is met de planregels in het inpassingsplan en de ontgrondingsvergunningen voldoende gewaarborgd dat eventuele archeologische waarden niet worden aangetast, nu op deze specifieke locaties onderzoek dient te worden verricht naar de archeologische waarden. Ten aanzien van het betoog dat de voorschriften bij de ontgrondingsvergunningen onvoldoende zijn gespecificeerd, overweegt de Afdeling dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning en dat hierin de specifieke locaties en graafdiepten staan aangegeven. Het betoog faalt.

## Bodem en water

17. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de bodemkwaliteit in het plangebied. Volgens hen dient in het kader van het inpassingsplan onderzoek te worden verricht naar de gevolgen van het water voor de bodemkwaliteit van de Hedwigepolder. Zij wijzen in dit verband naar de aanvullende rapportage van Tauw. Voorts dient volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] onderzoek te worden verricht naar eventuele saneringslocaties. Daarnaast voeren zij aan dat nadere informatie omtrent de emissie-immissie toets ontbreekt.

17.1. Verweerders hebben uiteengezet dat in het MER de effecten van het inpassingsplan op de bodemkwaliteit van de Hedwigepolder zijn gezien. Voorts stellen verweerders zich op het standpunt dat niet is gebleken dat de grond niet kan worden hergebruikt. Indien blijkt dat de grond uit de polder vervuild is, zal deze worden gesaneerd. Volgens verweerders zijn er voldoende middelen om deze saneringskosten te dragen, zodat eventuele bodemverontreiniging niet aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg zal staan.

17.2. In het MER zijn de gevolgen van de ontpoldering voor de bodem en de bodemprofielen onderzocht. De bodemopbouw is daarbij uiteengezet. In het MER wordt geconcludeerd dat alle onderzochte alternatieven realiseerbaar zijn wat betreft het aspect bodem. Er zijn geen noemenswaardige wijzigingen in de bodemstructuur te verwachten ten gevolge van het inpassingsplan. In het MER wordt voorts geconcludeerd dat de huidige kwaliteit van het Scheldewater niet van dien aard is dat uitspoeling van milieuverontreinigende stoffen ten gevolge van het in open verbinding brengen van de Hedwigepolder met de Schelde een significant mindere waterkwaliteit tot gevolg zal hebben. Ten aanzien van de mogelijke effecten op de kwaliteit van het grondwater staat in het MER vermeld dat ten gevolge van het overstromen van het estuariene gebied met Scheldewater bij de overstrooming met verontreinigd oppervlaktewater en sedimentatie verontreiniging van de



bodem kan optreden. Gezien de kleiige bodems in het plangebied en gelet op de te verwachten tendens van sedimentatie, wordt de kans op verslechtering van de grondwaterkwaliteit kleiner. De kans op verdere verzilting van het ondiepe grondwater is uitgesloten aangezien er langs de nieuwe Sigma/Deltadijk laagwatergrachten zullen worden aangelegd die het doorsijpelen van oppervlaktewater voorkomen. De te verwachten effecten op de grondwaterkwaliteit zijn volgens het MER gering. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de conclusies uit het MER onjuist zijn. Het betoog faalt.

17.3. De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde locaties en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures, die thans niet ter beoordeling staan. Dat doet er niet aan af dat verweerders het inpassingsplan niet hebben kunnen vaststellen indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Uit het MER volgt dat er geen aanwijzingen zijn voor grootschalige bodemverontreiniging in de Hedwigepolder. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de eventuele bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg zal staan. Daarbij acht de Afdeling van belang dat verweerders ter zitting hebben toegelicht dat indien sprake mocht zijn van bodemverontreiniging er voldoende financiële middelen zijn om tot sanering over te kunnen gaan. Het betoog faalt.

17.4. Ten aanzien van de emissie-immissie toets staat in het verweerschrift vermeld dat in de Nota zienswijzen abusievelijk is opgenomen dat de watervergunning is verleend volgens de emissie-immissie toets. Deze toets is niet uitgevoerd, omdat deze methode uitsluitend geschikt is om puntlozingen met een continue karakter te beoordelen. Daarvan is hier geen sprake. Gelet hierop wordt er in de stukken niet op deze toets ingegaan. Het betoog faalt.

#### Natura 2000

18. Bij besluit van 10 februari 2014 heeft de staatssecretaris een vergunning als bedoeld in artikel 16 en artikel 19d van de Nbw 1998 verleend voor het ontwikkelen van een intergetijdengebied (estuariene natuur) in de Hedwigepolder.

19. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van het college van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het vierde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt, voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en 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 projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, de initiatiefnemer alvorens het college van gedeputeerde staten een besluit neemt, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

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

Ingevolge artikel 19d, vijfde lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt verleend door Onze Minister.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van het besluit vergunning Nbw 1998 worden als projecten of andere handelingen als bedoeld in artikel 19d, vijfde lid, van de Nbw 1998 aangewezen: activiteiten waarvoor een vergunning op grond van artikel 16, eerste lid, of 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 wordt gevraagd door buitenlandse mogendheden.

20. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat de staatssecretaris niet bevoegd is om de Nbw-vergunning te verlenen. Nu Waterwegen en Zeekanaal N.V., afdeling Zeeschelde niet als buitenlandse mogendheid dient te worden aangemerkt, zijn provinciale staten volgens hen het bevoegde gezag.

20.1. Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat Waterwegen en Zeekanaal N.V. dient te worden aangemerkt als een buitenlandse mogendheid. Ter zitting is door Waterwegen en Zeekanaal N.V. naar voren gebracht dat zij de waterwegen en een groot deel van de gronden langs de waterwegen beheert in het westen en het centrum van Vlaanderen. Waterwegen en Zeekanaal N.V. is een publiekrechtelijk vormgegeven verzelfstandigd agentschap. Er is een zekere vorm van operationele autonomie, maar de minister is verantwoordelijk, zo heeft Waterwegen en Zeekanaal N.V. ter zitting naar voren gebracht. De minister heeft bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de besluiten van Waterwegen en Zeekanaal N.V. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat Waterwegen en Zeekanaal N.V. behoort tot de Vlaamse overheid en als zodanig onderdeel uitmaakt van een buitenlandse mogendheid als bedoeld in artikel 2, onder a, van het besluit vergunning Nbw 1998. De staatssecretaris was derhalve bevoegd om het besluit te nemen. Het betoog faalt.

#### Stikstofdepositie

21. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] voeren aan dat niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in de nabijheid van het plangebied niet zullen worden aangetast. In dit verband wijzen zij erop dat de werkzaamheden in de voorbereidings- en uitvoeringsfase stikstofdepositie veroorzaken. Zij betogen dat de stikstofdepositie onvoldoende gedetailleerd in kaart is gebracht en dat de gevolgen voor de betrokken Natura 2000-gebieden onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. In dit verband verwijzen zij naar het rapport "Beoordeling rijksinpassingsplan ontpoldering Natuurbeschermingswet" van Tauw van 17 september 2013 (hierna: het rapport van Tauw-Nbw). Ook in de aanvulling op het MER is de stikstofdepositie volgens hen niet nauwkeurig genoeg berekend. In dit verband verwijzen zij naar het aanvullend rapport van Tauw. Zij voeren aan dat de gehanteerde uitgangspunten onduidelijk zijn en dat niet valt te controleren of het aantal gehanteerde verkeersbewegingen representatief kan worden geacht. Voorts zijn de effecten van graafwerkzaamheden volgens hen onderschat. Daarnaast zijn de ecologische gevolgen van de toename van de stikstofdepositie volgens hen ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen verder dat de effecten op de Natura 2000-gebieden Westerschelde & Saeftinghe en Schelde- en Durme-estuarium niet inzichtelijk zijn gemaakt, terwijl in deze gebieden voor stikstof gevoelige habitattypen aanwezig zijn.

21.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de natuurlijke kenmerken van de voor stikstof gevoelige habitattypen in de nabij gelegen Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. In dit verband verwijzen verweerders naar de aanvulling op het MER. De maximale stikstofdepositie ten gevolge van de werkzaamheden is volgens verweerders verwaarloosbaar klein. Verweerders hebben er voorts op gewezen dat de werkzaamheden samenvallen met het beëindigen van de landbouwactiviteiten in de polder. Gezien de zeer geringe toename van stikstofdepositie en gelet op de omstandigheid dat de effecten tijdelijk zijn, is onderzoek naar de cumulatieve effecten volgens verweerders niet noodzakelijk. Verweerders stellen zich voorts op het standpunt dat de geringe tijdelijke toename van de stikstofdepostie de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitattypen niet in gevaar zal brengen.

21.2. In het rapport "Ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder, passende beoordeling op inrichtingsniveau (hierna: passende beoordeling)" staat vermeld dat de effecten van de stikstofdepositie gedurende de realisatiefase zijn getoetst. Uit het luchtonderzoek dat is uitgevoerd volgt dat de beperkte toename van stikstofemissie die wordt veroorzaakt door werkzaamheden voor de inrichting van het gebied niet zorgen voor een afname op het perspectief van het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

In de aanvulling op het MER zijn stikstofdepositieberekeningen uitgevoerd voor de Natura 2000-gebieden Bossen en heiden van zandig Vlaanderen, Klein en groot schietveld en Brabantse Wal. Op de Natura 2000-gebieden Bossen en heiden van zandig Vlaanderen en Klein en groot schietveld zal de toename van de stikstofdepositie in het scenario waarin 75% van de grondafvoer via het water zal verlopen, 0,09 mol N/ha/jr. bedragen. Indien 25% van de grondafvoer over water zal verlopen, zal deze toename 0,06 mol N/ha/jr. bedragen. De toename van de depositie op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal zal, indien 25% van de grondafvoer over land zal plaatsvinden, 0,12 mol N/ha/jr. bedragen. Indien 75% over land zal worden afgevoerd, zal de toename 0,22 mol N/ha/jr. bedragen. In het door Oranjewoud opgestelde rapport "Aanvulling op de passende beoordeling bij het rijksinpassingsplan en de vergunningaanvraag Natuurbeschermingswet 1998 op basis van het Inrichtingsplan Hertogin Hedwigepolder" van 19 december 2013 (hierna: de aanvulling op de passende beoordeling) worden deze berekeningen onderschreven. Hierbij is geen rekening gehouden met de afname van de stikstofdepositie ten gevolge van het beëindigen van landbouwactiviteiten in de polder.

In het rapport "Ontwikkeling van een intergetijdegebied Hedwige- en Prosperpolder: nota impact stikstofdepositie werkverkeer op Natura 2000-gebieden" wordt nader ingegaan op het aspect stikstofdepositie. In dit rapport staat vermeld dat de achtergrondconcentratie lager is dan de kritische depositiewaarden van de voor stikstofgevoelige habitattypen en dat geen sprake is van een overbelaste situatie. Het verkeer in de aanlegfase zal de natuurlijke kenmerken van de gebieden niet aantasten, aldus het rapport.

21.3. In het deskundigenbericht staat vermeld dat in de berekeningen in de aanvulling op de passende beoordeling en in de aanvulling op het MER geen inzicht wordt geboden in de achtergrondwaarden en kritische depositiewaarden. In het deskundigenbericht wordt voorts vermeld dat in de verschillende rapporten niet systematisch aandacht is gegeven aan de gevolgen van stikstofdepositie voor alle in de nabijheid gelegen Natura 2000-gebieden. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat de stikstofdepositie in de aanlegfase gering is en dat de effecten tijdelijk zullen zijn.

21.4. In aanvulling op de eerdere rapporten is in opdracht van verweerders op 14 juli 2014 door Anteagroup een nader memo opgesteld met betrekking tot de stikstofemissie en stikstofdepositie ten gevolge van het inpassingsplan. In het memo zijn drie situaties beschreven. De huidige situatie waarin de polder in gebruik is voor landbouw, de aanlegfase en de eindsituatie waarin de aanlegwerkzaamheden zijn beëindigd. In de berekeningen voor de aanlegfase is de stikstofdepositie ten gevolge van graafmachines, dumpers, vrachtverkeer buiten het plangebied en binnenvaartschepen meegenomen. Met betrekking tot de graafmachines is aangenomen dat het type Caterpillar 330 CL representatief is wat betreft vermogen en emissie voor de graafmachines. Voor de werkzaamheden is uitgegaan van 2280 uur per jaar. Voor het berekenen van de emissies van de werktuigen is gebruik gemaakt van de TNO-rapportage "Emissiemodel Mobiele Machines gebaseerd op machineverkopen in combinatie met brandstofafzet".

Uit het memo volgt voorts dat wat betreft de dumpers is uitgegaan van een gemiddeld af te leggen afstand van 4 km. Dit betreft de afstand van de locatie waar de afgravingen plaatsvinden naar water. In het scenario dat 25% van het vervoer over water plaats zal vinden, wordt de rit gemiddeld 250 keer per dag afgelegd gedurende 200 dagen per jaar. In de situatie dat 75% van de afvoer over water plaats zal vinden is dit gemiddeld 500 keer per dag gedurende 200 dagen per jaar, naar de Afdeling begrijpt omdat er dan meer ritten naar het water nodig zijn. Dit komt neer op een afstand van 200.000 tot 400.000 km per jaar. Voor de emissiefactoren is aangesloten bij de emissiefactoren zoals in maart 2014 vastgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor stagnerend en zwaar vrachtverkeer voor het rekenjaar 2017.

Ten aanzien van het vrachtverkeer buiten het plangebied staat in het memo vermeld dat in de situatie waarbij 25% wordt afgevoerd over water, er gemiddeld 175 aan- en afrijdbewegingen per dag gedurende 200 dagen per jaar plaatsvinden. Voor de situatie dat 75% over het water wordt afgevoerd, betreft dit 58 keer per dag gedurende 200 dagen per jaar. Voor de emissiefactoren is uitgegaan van de emissiefactoren die in maart 2014 zijn vastgesteld voor het rekenjaar 2017 voor het snelheidstype Buitenweg. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de aan de berekeningen ten grondslag gelegde gegevens niet representatief zouden zijn.

21.5. Met behulp van modelberekeningen is in het memo van Anteagroup voor drie situaties de depositiebijdrage van de verschillende bronnen bepaald voor de Natura 2000-gebieden Westerschelde & Saeftinghe, Schelde- en Durme estuarium, Brabantse Wal en De Zoom & Kalmhoutse Heide. Bij de

berekeningen is uitgegaan van het rekenprogramma OPS Pro 4.4.3. van het RIVM. Geconcludeerd wordt dat in de inrichtingsperiode de bijdrage aan de depositie van stikstof op de voornoemde Natura 2000-gebieden in de aanlegfase zal afnemen ten opzichte van het huidige landbouwgebruik. Vanaf het moment dat de landbouwactiviteiten worden beëindigd, treedt derhalve een verbetering op. Na de inrichtingsperiode die maximaal enkele jaren duurt, zal de stikstofdepositie nog verder afnemen totdat er in de eindsituatie nagenoeg geen sprake zal zijn van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden.

21.6. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat de natuurlijke kenmerken van de gebieden niet zullen worden aangetast door de stikstofdepositie ten gevolge van de ontpoldering. Daarbij acht de Afdeling voornamelijk van belang dat zoals uit het memo van Antea Group volgt reeds in de aanlegfase, als gevolg van de beëindiging van de landbouwactiviteiten in de polder de stikstofdepositie op de nabij gelegen Natura 2000-gebieden, zal afnemen ten opzichte van de huidige situatie.

#### Areaalverlies habitattypen

22. [appellant sub 6] en [appellant sub 3], [appellant sub 2], [appellant sub 4] en de stichting betogen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe worden aangetast door areaalverlies van habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) ten gevolge van de ontpoldering. Zij verwijzen naar het rapport van Tauw 2013, de aanvulling op het onderzoek van Tauw en het advies van de commissie-mer. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat ten onrechte niet de ADC-toets is doorlopen. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] wordt het areaal van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) dat verloren gaat onderschat. In dit verband verwijzen zij naar het rapport van URS. Voorts voeren [appellant sub 6] en [appellant sub 3] aan dat de door verweerders gehanteerde salderingssystematiek in strijd is met de Nbw 1998, nu maatregelen die worden getroffen om effecten te voorkomen resultaat moeten hebben op het moment van de aantasting. Dit is in het onderhavige geval volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] niet het geval, nu de ontwikkeling van de natuur in de Hedwigepolder tien tot vijftien jaar in beslag zal nemen. Voorts is volgens hen onvoldoende zeker dat de ontpoldering het gewenste effect zal hebben. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] voeren verder aan dat de omstandigheid dat het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe meer ruimtelijke dynamiek nastreeft niet met zich brengt dat het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) kan worden afgegraven.

22.1. Verweerders stellen voorop dat het project kan worden aangemerkt als een instandhoudingsmaatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De maatregelen zijn derhalve nodig voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en voor deze activiteiten behoeft geen passende beoordeling te worden opgesteld, aldus verweerders. Ook indien de voorgenomen activiteit wel als project wordt aangemerkt, kan volgens verweerders de conclusie worden getrokken dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. De vergraving van het areaal van 26 ha van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) leidt niet tot een aantasting, omdat in de Hedwigepolder uiteindelijk veel meer ha van dit habitatype tot ontwikkeling zal worden gebracht. De kenmerken van het gebied worden juist verbeterd. Gelet op de verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen voor de estuariene habitattypen is de vergraving noodzakelijk.

22.2. Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is onder meer aangewezen voor het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). Voor dit habitatype geldt in dit gebied een doelstelling tot uitbreiding van het oppervlak. Uit de passende beoordeling volgt dat in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe in totaal ongeveer 2250 ha van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) aanwezig is. Uit de aanvulling op het MER volgt dat in totaal 26 ha aan oppervlak van dit habitatype verloren zal gaan. Met betrekking tot het betoog dat het areaalverlies wordt onderschat, stelt de Afdeling vast dat in het rapport van URS waarnaar [appellant sub 6] en [appellant sub 3] verwijzen, staat vermeld dat mogelijk meer dan 26 ha areaal van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) verloren zal gaan. In de enkele constatering in het rapport van URS dat mogelijk meer oppervlak van het habitatype verloren zal gaan ziet de Afdeling evenwel geen grond voor het oordeel dat het areaalverlies is onderschat.

In ecologische zin zal dit verlies van 26 ha de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantasten, zo staat in de aanvulling op het MER vermeld. Het verlies bedraagt in totaal ongeveer 1% van het oppervlak van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A). Bovendien is door de ingreep een sterke getijdennatuur in het gebied mogelijk. In de aanvulling van de passende beoordeling worden de conclusies van de aanvulling op het MER onderschreven. Het afgraven draagt bij aan een positieve ontwikkeling van het gebied, zo staat in de aanvulling van de passende beoordeling vermeld.

22.3. In het deskundigenbericht staat vermeld dat de omstandigheid dat areaalverlies van een habitatype plaatsvindt ten behoeve van een ander habitatype niet zonder meer betekent dat geen significante effecten optreden. Volgens het deskundigenbericht volgt uit de leidraad bepaling significantie dat verlies van oppervlak van een habitatype significant kan zijn. Daarbij zijn onder meer de veerkracht van het gebied en de natuurlijke fluctuaties relevant. In het deskundigenbericht staat voorts vermeld dat in de toelichting bij de instandhoudingsdoelstelling voor het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefinghe staat vermeld dat de verdeling van dit habitatype niet in balans is. In het oostelijk deel komt dit habitatype veelvuldig voor, terwijl in het in het westelijk deel afneemt. De ingreep ten behoeve van de ontpoldering vindt niet in het westelijk deel plaats zodat de onbalans volgens het deskundigenbericht niet verder wordt vergroot. In het deskundigenbericht staat voorts vermeld dat het oppervlak van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) door omstandigheden binnen het gebied fluctueert. Uit de stukken volgt volgens het deskundigenbericht dat de oppervlakte van het habitatype in ieder geval fluctueert tussen de 2250 en 2800 ha. In de door [appellant sub 6] en [appellant sub 3] naar voren gebrachte omstandigheid dat Tauw van een andere oppervlakte is uitgegaan, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan de in het deskundigenbericht geconstateerde fluctuatie van oppervlak van het habitatype te twifelen.

Gelet op de fluctuatie is een afname van 26 ha van het habitatype volgens het deskundigenbericht gering en nauwelijks merkbaar. Gelet op deze geringe afname en gezien het feit dat het langjarig gemiddelde niet zal afnemen mede door de ontwikkeling van nieuw schor binnen de natuurlijke fluctuatie wordt in het deskundigenbericht geconcludeerd dat een afname van 26 ha van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) niet als significant is aan te merken. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders zich desondanks ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefinghe in zoverre niet worden aangetast. Nu de toets aan de ADC-criteria eerst aan de orde komt indien verweerders zich er niet van konden verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders ten onrechte niet de ADC-criteria hebben doorlopen. Het betoog faalt.

22.4. Gelet op het vorenstaande behoeft het betoog van verweerders dat de ontpoldering kan worden aangemerkt als een instandhoudingsmaatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn waarvoor geen passende beoordeling behoeft te worden opgesteld geen bespreking.

## Vogels

23. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat niet de zekerheid is verkregen dat ten gevolge van de ontpoldering geen vogels en broedvogels worden verstoord waarvoor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefinghe is aangewezen. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat negatieve effecten door geluidverstoring in de voorbereidings- een aanlegfase niet zijn uitgesloten. In dit verband voeren zij aan dat ten onrechte niet is verzekerd dat de werkzaamheden buiten het broedseizoen zullen worden uitgevoerd. Uit het rapport van Tauw-Nbw volgt volgens hen dat niet is uitgesloten dat gelet op de werkzaamheden sprake is van een afname van het broedgebied van de kluut, de bontbekplevier, de strandplevier en de blauwborst. Ook een significant effect op de niet-broedvogels is niet uitgesloten vanwege een afname van het leefgebied, aldus [appellant sub 6] en [appellant sub 3]. Daarnaast gaat foerageergebied van de Kieviet, de wilde gans en de wilde eend verloren. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] is er onvoldoende uitwijkgebied beschikbaar. In dit verband verwijzen zij naar het rapport van Tauw. Voorts is onvoldoende zeker gesteld dat ten gevolge van de graafwerkzaamheden geen vogels zullen worden verstoord. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen verder dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de mogelijke gevolgen in verband met geluidhinder van de plaatsing van een damwand voor de beschermde vogels.

23.1. Verweerders hebben uiteengezet dat de werkzaamheden in de aanlegfase leiden tot een tijdelijk verlies van broedgebied van een aantal vogelsoorten. Het betreft met name de blauwborst en de bruine kiekendief. In de directe omgeving zijn volgens verweerders voldoende alternatieve broedlocaties beschikbaar. Voorts hebben verweerders erop gewezen dat de werkzaamheden op grond van de Nbw-vergunning dienen plaats te vinden in de maanden dat de verstoring beperkt is. Voor een aantal niet-broedvogels gaat foerageergebied verloren. Verweerders hebben erop gewezen dat in de Nbw-vergunning is vastgelegd dat voordat met de werkzaamheden zal worden gestart vervangend foerageergebied moet zijn gerealiseerd. Ten aanzien van de Kieviet, grauwe gans en wilde eend brengen verweerders naar voren dat voor deze soorten voldoende alternatieve gebieden in de omgeving aanwezig zijn en dat deze soorten flexibel zijn. Volgens verweerders kan een damwand op een dusdanige manier worden geplaatst dat geen verstoring van vogels optreedt.

23.2. Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefthinghe is onder meer aangewezen voor de broedvogels blauwborst, bruine kiekendief, kluut, bontbekplevier en strandplevier. Voor deze broedvogels geldt een doelstelling tot behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied.

In het MER staat vermeld dat voor alle drie de basisalternatieven geldt dat tijdens de uitvoeringsfase tijdelijk negatieve effecten optreden voor vogels. Er zijn geen negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen te verwachten. Volgens het MER zijn in de omgeving alternatieve broed-, foerageer- en rustplaatsen beschikbaar. De ontwikkeling van 295 ha aan estuariene natuur vergroot het leef-, foerageer- en rustgebied van een groot aantal vogels, zodat uiteindelijk een verbetering zal optreden. In de passende beoordeling worden de conclusies uit het MER onderschreven. In de aanvulling op het MER wordt geconcludeerd dat ten gevolge van de vergraving van een deel van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) in de aanlegfase er een tijdelijk verlies van actueel broedgebied voor een aantal vogels zal zijn. Het betreft volgens de aanvulling op het MER met name de soorten die rietvegetatie als broedbiotoop gebruiken, te weten de blauwborst en de bruine kiekendief. Voor deze soorten zijn ruim voldoende uitwijkmogelijkheden beschikbaar, zo staat in de aanvulling op het MER vermeld. In de aanvulling op de passende beoordeling wordt in dit verband verwezen naar het Sieperdaschor en het Verdrongen land van Saefthinghe. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben dit op zichzelf niet bestreden.

Gelet op de mogelijke gevolgen in de aanlegfase voor de blauwborst en de bruine kiekendief is in artikel 13 van de voorschriften bij de Nbw-vergunning opgenomen dat de werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd in periode waarin de verstoring beperkt is, te weten augustus tot en met oktober. Hiermee is anders dan [appellant sub 6] en [appellant sub 3] veronderstellen verzekerd dat de werkzaamheden buiten het broedseizoen plaats zullen vinden.

In het deskundigenbericht staat vermeld dat door het vergraven van schor geschikt broedgebied voor de kwalificerende soorten blauwborst en bruine kiekendief verdwijnt. Voorts wordt in het deskundigenbericht geconcludeerd dat de kluut, de strandplevier en de bontbekplevier soorten van kustpioniershabitats zijn. Deze habitats ontstaan in een vroeg stadium van de successie. De pleviersoorten kunnen derhalve direct profiteren van de ontpoldering. De tijdelijke aantasting van het broedgebied heeft volgens het deskundigenbericht mede gelet op voorschrift 13 bij de vergunning geen nadelige effecten op de instandhoudingsdoelstellingen voor de broedvogels. Met betrekking tot de blauwborst is vastgesteld dat de populatie groeiende is. Met betrekking tot de bruine kiekendief is buiten het Sieperdaschor de aanwezigheid van 22 broedparen vastgesteld en in het Sieperdaschor van 10 broedparen. Nu de doelstelling voor deze soort behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied is met een draagkracht voor 20 broedparen komen de instandhoudingsdoelstellingen volgens het deskundigenbericht niet in gevaar.

In het aangevoerde ziet de Afdeling, mede gelet op artikel 13 van de voorschriften bij de Nbw-vergunning, geen grond voor het oordeel dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat ten gevolge van de werkzaamheden in de voorbereidings- en aanlegfase geen significante effecten zullen optreden ten aanzien van de broedvogels waarvoor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefthinghe is aangewezen.

23.3. Het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefthinghe is voorts onder meer aangewezen voor de scholekster, strandplevier, rosse grutto, de zwarte ruiter, de tureluur, de groenpootruiter, de grauwe gans, de wilde eend en de Kieviet. In de aanvulling op de passende beoordeling is ten aanzien van een aantal kritische niet-broedvogels zoals de zwarte ruiter, de groenpootruiter, de tureluur en de kluut vastgesteld dat deze

soorten in de periode van augustus tot oktober in het zuidwestelijke deel van het Sieperdaschor in relatief grote getalen aanwezig zijn. Deze soorten benutten dit gebied als foerageergebied. Het gebied is van dermate groot belang dat mitigerende maatregelen moeten worden getroffen om verstoring in deze periode zo veel mogelijk te voorkomen. In de aanvulling van de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat een vergunningvoorschrift dient te worden opgenomen om verstoring te voorkomen. Voor de niet kritische vogels zijn volgens het rapport voldoende uitwijkmogelijkheden voorhanden.

Gelet op het vorenstaande is in artikel 14 van de voorschriften bij de Nbw-vergunning opgenomen dat voor aanvang van de werkzaamheden in het zuidwestelijke deel vervangend leefgebied moet zijn ingericht in de Hedwigepolder van gelijkwaardige oppervlakte en kwaliteit.

Volgens het deskundigenbericht wordt met artikel 14 van de voorschriften op een doelmatige wijze in alternatief rust- en foerageergebied voorzien voor de periode dat de versturende werkzaamheden in het zuidwestelijke deel van het Sieperdaschor plaatsvinden. Voor zover [appellant sub 6] en [appellant sub 3] stellen dat het alternatief leefgebied deze functie niet kan vervullen door aanslibbing, staat in het deskundigenbericht vermeld dat met het voorschrift wordt beoogd verstoring in de aanlegfase te beperken. In deze periode zal de aanslibbing zeer beperkt zijn. In het deskundigenbericht staat voorts vermeld dat in oktober en november de overige niet-broedvogels in relatief lage aantallen aanwezig zijn. Op korte afstand van het gebied zijn uitwijkingsmogelijkheden aanwezig. Voorts zijn de soorten volgens het deskundigenbericht relatief flexibel. Ten aanzien van de tureluur wordt geconcludeerd dat er beperkte uitwijkmogelijkheden zijn. Volgens het deskundigenbericht bevat het gebied evenwel voldoende capaciteit voor deze soort. Ook ten aanzien van de steltloper wordt in het deskundigenbericht geconcludeerd dat er voldoende alternatief gebied beschikbaar is. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit onjuist is.

23.4. Voor de Kieviet, de grauwe gans en de wilde eend zijn in het besluit tot aanwijzing van het gebied Westerschelde & Saeftinghe doelstellingen tot behoud van omvang en kwaliteit van leefgebied opgenomen. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 6] en [appellant sub 3] dat foerageergebied van de Kieviet, de grauwe gans en de wilde eend verloren gaat door verlies aan grasland ten gevolge van de ontpoldering, staat in het toetsingsadvies vermeld dat afname van agrarisch areaal een afname van het foerageergebied van de Kieviet, de grauwe gans en de wilde eend tot gevolg heeft. Voor deze soorten zijn volgens het toetsingsadvies evenwel ruime uitwijkmogelijkheden aanwezig. In dit verband wordt verwezen naar het Verdrongen Land van Saeftinghe, de Koningin Emmapolder, Van Alsteinpolder en de Melopolder.

In het deskundigenbericht staat vermeld dat 82 ha aan grasland zal verdwijnen in de Hedwigepolder. Volgens het deskundigenbericht worden de gronden in de Hedwigepolder grotendeels gebruikt als bouwland. In het rapport van Tauw, waar [appellant sub 6] en [appellant sub 3] naar verwijzen, wordt er volgens het deskundigenbericht ten onrechte vanuit gegaan dat de verdeling van bouw- en grasland in de Hedwigepolder ongeveer gelijk is, zodat de effecten van de ontpoldering in dit rapport zijn overschat. Voor zover de afname van grasland effect heeft, zullen deze effecten niet significant zijn voor de grauwe ganzen die worden toegerekend aan het gebied Westerschelde & Saeftinghe. In het deskundigenbericht wordt voorts verwezen naar het ganzenopvangbeleid van de provincie. In dit beleid vormen de slaapplekken voor ganzen het uitgangspunt, omdat bekend is dat de ganzen binnen een bepaalde straal van hun slaapplek foerageren. De opvanggebieden zijn dan ook zo veel mogelijk in de nabijheid van de slaapplekken gelegen. In het deskundigenbericht staat voorts vermeld dat voor de Kieviet en de wilde eend een dergelijke ecologische relatie tussen slaapplek en foerageergebied niet aanwezig is. Deze soorten kunnen zich volgens het deskundigenbericht evenwel makkelijk aanpassen aan veranderde omstandigheden. De Kieviet heeft een grote mate van biotoopflexibiliteit. Zijn voedsel kent een grote verscheidenheid. De wilde eend rust soms wel 10 km van zijn foerageergebied. In de nabijheid van het gebied zijn voldoende gebieden aanwezig om het verlies van foerageergebied op te vangen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit onjuist is.

23.5. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat geen significante effecten zijn te verwachten voor de niet-broedvogels waarvoor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is aangewezen. Het betoog faalt.

24. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat de cumulatieve effecten onvoldoende zijn onderzocht. In dit verband verwijzen zij naar het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoerings Plan afbakening zeehavengebied Antwerpen (hierna: het GRUP).

24.1. De raad heeft uiteengezet dat in de passende beoordeling de cumulatieve effecten zijn gezien. Ten aanzien van de stikstofdepositie treedt een verbetering op voor de nabij gelegen Natura 2000-gebieden, zodat geen sprake kan zijn van cumulatieve effecten op dit punt. Het GRUP heeft volgens verweerders voorts geen effecten die met het de ontpoldering kunnen cumuleren.

24.2. In de passende beoordeling wordt een aantal plannen, projecten en handelingen genoemd die mogelijk cumulatieve effecten kunnen hebben met de ontpoldering. Onder meer dijkverzwaringen, vaargeulverruiming en activiteiten op de land-watergrens worden besproken. Geconcludeerd wordt dat ten gevolge van deze activiteiten geen cumulatieve effecten zullen optreden. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben deze conclusie op zichzelf niet bestreden. Ten aanzien van het GRUP hebben verweerders uiteengezet dat dit plan geen effecten heeft die kunnen cumuleren met de effecten van de ontpoldering. Verweerders hebben toegelicht dat nu de ontpoldering ten gevolge van de beëindiging van de landbouwactiviteiten een vermindering van stikstofdepositie tot gevolg heeft, geen sprake is van cumulatieve effecten. Voorts leidt het GRUP volgens verweerders niet tot verlies van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) of tot significante effecten voor vogels waarvoor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is aangewezen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit onjuist is. Verder hebben [appellant sub 6] en [appellant sub 3] geen plannen en projecten genoemd die volgens hen ten onrechte niet bij de passende beoordeling zijn betrokken. Het betoog faalt.

25. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen verder dat de gevolgen van de in artikel 4, lid 4.7.1, onder g, en lid 4.7.2, onder f, van de regels bij het inpassingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheden voor de betrokken Natura 2000-gebieden niet zijn onderzocht. Nu de wijzigingsbevoegdheden voorzien in recreatieve activiteiten zijn effecten niet uitgesloten.

25.1. Verweerders hebben uiteengezet dat de effecten voor de recreatieve activiteiten separaat zijn beoordeeld.

25.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.7.1. van de planregels is het college van burgemeester en wethouders onder voorwaarden bevoegd het inpassingsplan ter plaatse van de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsbevoegdheid - 1" te wijzigen ten behoeve van extensieve recreatie met een paviljoen en belevingsas.

Ingevolge lid 4.7.2, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders onder voorwaarden bevoegd het inpassingsplan ter plaatse van de aanduiding "Wetgevingszone - wijzigingsbevoegdheid - 2" te wijzigen ten behoeve van extensieve recreatie met bijbehorende lodges.

25.3. Ten behoeve van het inpassingsplan is door Oranjewoud het rapport "Recreatieve ontwikkelingen langs de Leidingendam, passende beoordeling in het kader van de Nbw 1998" van 21 juni 2013 opgesteld. Hierin zijn de mogelijke gevolgen van de in de wijzigingsbevoegdheden opgenomen recreatieve activiteiten op de nabij gelegen Natura 2000-gebieden gezien. In dit rapport wordt geconcludeerd dat bij realisatie van de ontwikkeling zonder aanvullende maatregelen significante effecten op een aantal vogelsoorten niet zijn uitgesloten. Indien maatregelen worden getroffen, zoals het afsluiten van potentiële broedlocaties in het broedseizoen, kunnen significante effecten door verstoring worden voorkomen. Anders dan [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen zijn de effecten van de in de wijzigingsbevoegdheden voorziene recreatieve activiteiten op de Natura 2000-gebieden derhalve gezien. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben de conclusies van het rapport niet bestreden. Het betoog faalt.

#### Ecologische hoofdstructuur

26. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen verder dat het inpassingsplan de ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS) aantast. Volgens hen is niet gebleken dat is getoetst aan de criteria op grond waarvan een aantasting van de EHS aanvaardbaar kan zijn.



26.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de activiteiten per saldo niet zullen leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken van de EHS. Evenmin leiden de activiteiten tot vermindering van de oppervlakte, aldus verweerders.

26.2. Het rijksbeleid ten aanzien van EHS-gebieden is vervat in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Het beleid in de EHS is gericht op het behoud, herstel en de ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden in de EHS-gebieden. In de EHS geldt het zogenoemde "nee, tenzij-regime". Dit regime houdt in dat nieuwe plannen, projecten of handelingen in de EHS niet zijn toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang.

26.3. In de toelichting bij het inpassingsplan staat vermeld dat in het inpassingsplan voor het gebied een natuurbestemming is opgenomen, waardoor de EHS wordt beschermd. Een klein deel van het plangebied van het inpassingsplan maakt in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 en de Verordening Ruimte van Zeeland nu reeds deel uit van de EHS en is begrensd als bestaande natuur. Het gaat hier om het Sieperdaschor, een deel van het Scheldeschor en om een kreekrestant in de Hedwigepolder. In het kader van het MER en de passende beoordeling is onderzocht wat de eventuele effecten zijn van het project ontpoldering Hedwigepolder op de natuurwaarden. In de toelichting staat vermeld dat uit deze onderzoeken volgt dat de EHS-gebieden (bestaand en de agrarische beheergebieden) als natuur behouden blijven en na inrichting van de Hedwigepolder deel gaan uitmaken van een groter EHS-gebied. Daarnaast draagt de beoogde ontwikkeling bij aan behoud, versterking en ontwikkeling van de ecologische kwaliteiten van het estuarium. Er zal een tijdelijke aantasting van de huidige natuurwaarden zijn tijdens de realisatiefase, maar de relatief omvangrijke toename van het oppervlak aan EHS en de kwaliteitswinst voor de kwetsbare estuariene natuur zorgen voor een verbetering. Geconcludeerd wordt dat naast een kwaliteitsverbetering per saldo de oppervlakte van EHS-gebied binnen het plangebied zal toenemen, aangezien na inrichting van de polder deze opgenomen zal worden binnen de begrenzing van de bestaande EHS. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ten gevolge van het inpassingsplan geen aantasting van de EHS plaatsvindt.

#### Flora en fauna

27. [appellant sub 2], [appellant sub 4], de stichting, [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar de flora en fauna in het gebied. In dit verband verwijzen zij naar het in opdracht van hen door Tauw opgestelde rapport "Beoordeling rijkinpassingsplan ontpoldering Hedwigepolder aspect flora- en fauna" (hierna: het rapport van Tauw-Ffw 2013). Zij betogen dat niet op voorhand vaststaat of de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat. Voor de verstoring van de rugstreeppad, de boomvalk, de huismus en de steenuil is volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] een ontheffing benodigd. Zij betogen voorts dat de door verweerders opgevoerde belangen bij de aanvraag van de ontheffing van de Ffw onjuist zijn. Nu de ontpoldering volgens hen onvoldoende natuurpotentieel heeft, kan geen ontheffing worden verleend met het oog op "dwingende redenen van groot openbaar belang" en vanwege "bescherming van flora en fauna". De voorwaarde van jaarlijkse monitoring die in het kader van de Ffw-ontheffing is opgenomen, staat voorts haaks op de Ffw, nu hiermee de onderzoeksverplichting wordt doorgeschoven, aldus [appellant sub 6] en [appellant sub 3].

27.1. Verweerders hebben uiteengezet dat voor een aantal soorten een ontheffing is verleend, te weten de gewone dwergvleermuis, de ruige vleermuis, de veldspitsmuis, de buizerd, de kerkuil, en de ransuil. Verweerders hebben voorts uiteengezet dat in 2012 een ecologische inventarisatie is uitgevoerd die in 2013 is geactualiseerd en aangevuld. Ten behoeve van soorten die mogelijk voorkomen in het gebied, maar nog niet zijn ontdekt, zijn monitoringsvoorschriften in de ontheffing opgenomen. Volgens verweerders kan op grond van verschillende belangen in de Ffw een ontheffing worden verleend in het kader van de ontpoldering.

27.2. 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 EZ ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 15a.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten zijn als andere belangen als bedoeld in artikel 75, zesde lid, onder deel c aangewezen:

- a. de bepalingen inzake de gemeenschappelijke markt en een vrij verkeer van goederen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;
- b. de bescherming van flora en fauna;
- c. de veiligheid van het luchtverkeer;
- d. de volksgezondheid of openbare veiligheid;
- e. dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- f. het voorkomen van ernstige schade aan vormen van eigendom, anders dan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren;
- g. belangrijke overlast veroorzaakt door dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort
- h. de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud in de landbouw en in de bosbouw;
- i. bestendig gebruik;
- j. de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling.

27.3. Bij besluit van 10 februari 2014 heeft de staatssecretaris van EZ een ontheffing als bedoeld in artikel 75 van de Ffw verleend voor het verstoren van holen of andere voortplantings- of vaste rust- en verblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis, de ruige dwergvleermuis, de veldspitsmuis, de buizerd de kerkuil en de ransuil. Ten aanzien van de rugstreeppad is geoordeeld dat geen ontheffing benodigd is.

In de ontheffing staat vermeld dat deze is verleend vanwege de belangen van de bescherming van flora- en fauna, de volksgezondheid en openbare veiligheid (een gezond ecologisch beheerd watersysteem in de Westerschelde en bescherming tegen overstroming) en dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociaal economische aard en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Ten aanzien van de bescherming van flora en fauna staat in de ontheffing vermeld dat het gebied ten gevolge van de activiteiten een grotere ecologische waarde krijgt, nu er natuur tot ontwikkeling wordt gebracht en het habitatype schorren en zilte graslanden en estuaria zal ontstaan. Ten aanzien van de openbare veiligheid staat in de ontheffing vermeld dat een aaneengesloten natuurgebied Saeftinghe dat door de ontpoldering ontstaat een bijdrage zal leveren aan de veiligheid tegen overstroming. Wat betreft de dwingende reden van groot openbaar belang staat in de ontheffing vermeld dat een gezond ecologisch beheerd watersysteem in de Westerschelde een randvoorwaarde is voor het menselijk gebruik, zoals visserij, zandwinning en recreatie.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 6] en [appellant sub 3] dat de bescherming van flora en fauna en dwingende redenen van groot openbaar belang de ontheffing niet kunnen billijken vanwege onvoldoende natuurpotentieel overweegt de Afdeling dat, zoals in het voorgaande reeds is overwogen, het doel van de ontpoldering natuurontwikkeling is. Met de ontpoldering wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van estuariene natuur en aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen estuaria en schorren en zilte graslanden. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van de bescherming van flora en fauna de uitvoering van het project kan rechtvaardigen. Gelet hierop behoeven de bezwaren tegen de overige aan de ontheffing ten grondslag gelegde belangen geen bespreking meer. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ontheffing niet in stand kan blijven. Het betoog faalt.

27.4. De vraag of voor de uitvoering van het plan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw ten aanzien van de desbetreffende soort. Dat doet er evenwel niet aan af dat de ministers het plan niet hebben kunnen vaststellen indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

27.5. Ten behoeve van het inpassingsplan is onderzoek verricht naar de flora en fauna in de Hedwigepolder. Er is een bureaustudie verricht en er heeft veldonderzoek plaatsgevonden. De Nationale Databank Flora en Fauna heeft gegevens beschikbaar gesteld omtrent het voorkomen van soorten in de Hedwigepolder. In 2010 is door Adviesbureau Wieland voorts een veldonderzoek verricht. In 2013 zijn deze gegevens aan de hand van nieuw veldonderzoek geactualiseerd. De resultaten zijn neergelegd in het rapport "Natuurtoets inrichting Hertogin Hedwigepolder" van 21 mei 2013 (hierna: de natuurtoets) en het Activiteitenplan Project Hedwigepolder behorende bij de ontheffingsaanvraag beschermde soorten in het kader van de herinrichting Hedwigepolder" van 12 juni 2013 (hierna: het activiteitenplan). Hierbij zijn de soortgroepen vogels, zoogdieren, amfibieën, vissen en planten in kaart gebracht. Alle onderzoeken zijn voornamelijk uitgevoerd vanaf openbare wegen en paden, aangezien er geen betredingstoestemming verleend is voor de landbouwgronden en de erven. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de resultaten van het onderzoek reeds hierom onvolledig zouden zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat verweerders onweersproken hebben gesteld dat de wegenstructuur in de Hedwigepolder dusdanig is dat voldoende informatie kan worden verzameld over het voorkomen van de verschillende soorten.

Uit de inventarisaties en het veldonderzoek is gebleken dat de gewone dwergvleermuis, de ruige dwergvleermuis, de veldspitsmuis, de buizerd, de ransuil en de kerkuil in het gebied voorkomen en dat voor deze soorten een ontheffing benodigd is. Een ontheffing is uitsluitend mogelijk wanneer voldoende mitigerende maatregelen genomen worden. Zoals uit het voorgaande volgt is de ontheffing voor deze soorten verleend. Na gericht onderzoek is de rugstreepad niet in het gebied aangetroffen, zodat voor deze soort geen ontheffing is verleend. Dat, zoals in het rapport van Tauw-Ffw de rugstreepad in het gebied zou zijn aangetroffen, is niet met nadere gegevens onderbouwd. Aan de ontheffing is een voorschrift verbonden op grond waarvan monitoring dient plaats te vinden. Indien alsnog andere beschermde soorten worden aangetroffen, zal een ontheffing worden aangevraagd voor deze soort.

Ten aanzien van de steenuil en de boomvalk staat in de natuurtoets vermeld dat deze soorten niet in het gebied zijn aangetroffen. Gelet hierop is voor deze soorten geen ontheffing aangevraagd. In de enkele stelling dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de uitkomsten van de natuurtoets op dit punt onjuist zijn.

Ten aanzien van de huismus staat in de natuurtoets vermeld dat de in het plangebied aanwezige bebouwing mogelijk nesten aanwezig zijn. Voor deze soort is nog geen ontheffing aangevraagd, omdat de bebouwing waar zich mogelijk nesten bevinden voorlopig niet zal worden verwijderd. In de natuurtoets staat vermeld dat de gebouwen waarin de nestplaatsen aanwezig zijn tijdens de werkzaamheden behouden dienen te blijven. Rondom de verblijfplaatsen zal het gebied ongeschikter gemaakt worden en in de directe omgeving zullen in meer geschikt gebied alternatieve broedplaatsen, zoals nestkasten, worden gerealiseerd, zodat de mussen van deze broedplaatsen gebruik zullen gaan maken. Dit wordt gedaan om de mussen te stimuleren van de vervangende nesten gebruik te gaan maken voordat de gebouwen zullen worden verwijderd. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben op zichzelf niet bestreden dat met deze werkwijze kan worden voorkomen dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders op voorhand hadden moeten inzien dat Ffw aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat. Het betoog faalt.

#### Landbouwschade

28. Volgens [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en de stichting hebben verweerders mogelijke landbouwschade onvoldoende bij de afweging betrokken. Door kwel op percelen naast de Hedwigepolder kan volgens hen schade optreden.

28.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat voldoende maatregelen zijn getroffen om schade door kwel te voorkomen.

28.2. In de Nota beantwoording zienswijzen staat vermeld dat de aanwezigheid van een weinig doorlatend klei- en veenpakket op geringe diepte over zo goed als het volledige projectgebied en de verwachte tendens van sedimentatie geleidelijk voor de aangroei van een deklaag zal zorgen. Op bepaalde plaatsen zal deze deklaag worden doorsneden, bijvoorbeeld door het graven van geulen. Op die plaatsen zou mogelijk zout water kunnen doorsijpelen, zo staat in de Nota beantwoording zienswijzen vermeld. Om kwel te voorkomen wordt doorsijpelend zout oppervlaktewater via een aan te leggen watergang terug geleid naar de Schelde. Voorts wordt het lekdebiet op plaatsen waar onvoldoende kleilaag aanwezig is, beperkt door een damwand te plaatsen.

[appellant sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de stichting hebben hun betoog dat onvoldoende rekening is gehouden met mogelijke schade door kwel niet nader geconcretiseerd. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders dit aspect onvoldoende bij de afweging hebben betrokken. Het betoog faalt.

## Verkeer

29. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat het verkeersonderzoek omissies bevat. Ten onrechte is dit onderzoek volgens hen beperkt tot de realisatiefase. De omstandigheid dat de wegen in het gebied eindigen betekent niet dat er in de gebruiksfase geen verkeersknelpunten zullen ontstaan.

29.1. Verweerders hebben uiteengezet dat in het kader van het MER onderzoek is verricht naar de verkeersaantrekkende werking van het plan. Dit onderzoek heeft zowel betrekking op de aanleg- als de eindfase. Nu het te verwachten aantal verkeersbewegingen laag is, is aanvullend onderzoek niet nodig geacht.

29.2. In het MER is de verkeersaantrekkende werking van het plan gezien. Hierbij is het aantal verkeersbewegingen in de eindfase berekend. Bij de inschatting van het aantal bezoekers is aansluiting gezocht bij het aantal bezoekers van het bezoekerscentrum Saeflinghe. Uit deze gegevens volgt dat in september de meeste bezoekers zijn te verwachten. Volgens de prognose leidt het toeristisch recreatief gebruik van het plangebied op de drukste dagen in september tot maximaal 270 verkeersbewegingen. Op de overige dagen bedraagt het aantal verkeersbewegingen ongeveer de helft. Bij een spreiding van het maximaal aantal verkeersbewegingen over 12 uur, hetgeen volgens verweerders een realistische aanname is, betekent dit gemiddeld één verkeersbeweging per 2,5 - 3 minuten. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] hebben dit op zichzelf niet bestreden. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders op grond van deze gegevens zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat nader verkeersonderzoek niet nodig is. Het betoog faalt.

## Veiligheid

30. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen voorts dat de veiligheid van de dijken onvoldoende vaststaat. Volgens hen hebben verweerders uitsluitend rekening gehouden met de te verwachten stijging van de zeewaterspiegel. Volgens hen zullen de waterstanden in de Westerschelde ook sterk stijgen en is hier ten onrechte geen rekening mee gehouden. In dit verband verwijzen ze naar het aanvullend rapport van Tauw.

30.1. Verweerders hebben uiteengezet dat de normen en voorwaarden voor de dijken zijn vastgelegd in het Projectplan Hulst Hertogin Hedwigepolder. De dijken dienen te voldoen aan een waterstand die eens in de 4000 jaar kan voorkomen. Bij de berekeningen is volgens verweerders rekening gehouden met de zeespiegelstijging en de toename van getijde-amplitude.

30.2. In het projectplan Hulst Hertogin Hedwigepolder zijn de normen en voorwaarden van het dijkontwerp opgenomen. De dijk zal moeten voldoen aan een waterstand die eens in de 4000 jaar voorkomt. Uit het projectplan volgt dat bij het schetsen van de randvoorwaarden voor de dijken naast de stijgende zeespiegel ook is ingegaan op het stijgen van de waterstand in de Westerschelde. Dit effect is meegenomen in het vaststellen van de ontwerppeilen bij hoogwater voor het betreffende dijkvak. Uit het verweerschrift volgt voorts dat het dijkontwerp door het waterschap is getoetst aan de verschillende randvoorwaarden uit het projectplan. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat desondanks onvoldoende rekening is gehouden met een eventuele waterstijging in de Westerschelde. Het betoog faalt.

31. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] voeren aan dat de veiligheidssituatie in verband met de kerncentrale Doel ten gevolge van het inpassingsplan zal verslechteren. Volgens hen is hier ten onrechte geen onderzoek naar verricht. De conclusie uit het toetsingsadvies van de commissie-mer dat er van extra veiligheidsrisico's geen sprake is, is volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] onjuist. In dit verband verwijzen zij naar de door F. Koch B.V. opgestelde rapportage "Hoe veilig is ontpolderen? Oriënterend onderzoek naar de veiligheidsaspecten bij ontpoldering van de Hedwigepolder." van 2 april 2012 (hierna: het rapport van Koch), waaruit volgens hen kan worden afgeleid dat wel degelijk sprake is van veiligheidsrisico's.

31.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van onaanvaardbare veiligheidsrisico's. Verweerders hebben uiteengezet dat de aanwezigheid van de kerncentrale geen andere normering met zich brengt. Het gebied zal na ontpoldering worden beschermd door een nieuwe primaire waterkering die aan de voorschriften voldoet. Voorts stellen verweerders zich op het standpunt dat de veiligheidsrisico's niet zullen toenemen ten gevolge van het inpassingsplan.

31.2. Volgens het rapport van Koch is sprake van een verhoogd veiligheidsrisico voor de kerncentrale. In het rapport staat vermeld dat de dijk vanwege de lengte en de trechervorm mogelijk eerder zal bezwijken. Voorts staat in het rapport vermeld dat in de voorziene situatie bij een eventuele dijkdoorbraak sprake zou kunnen zijn van een verminderde bereikbaarheid van de kerncentrale.

31.3. In de Nota beantwoording zienswijzen staat vermeld dat de trechervormige dijk op Belgisch grondgebied is gelegen en dat hiervoor reeds vergunningen zijn verleend. In de Nota beantwoording zienswijzen staat voorts vermeld dat voor het Nederlandse gebied (dat, gezien vanuit de kerncentrale, achter de Prosperpolder ligt) geldt, dat na ontpoldering van de Hedwigepolder het omliggende gebied beschermd wordt door een nieuwe primaire waterkering. In het MER is het golfklimaat in het toekomstige intergetijdengebied bezien. De modellering is uitgevoerd voor een normaal en extreem golfklimaat. Voor het extreem golfklimaat is gerekend met de randvoorwaarden behorend bij stormcondities met een overschrijdingskans van 1 op de 4000 jaar. In het MER wordt geconcludeerd dat aangezien de nieuwe waterkerende dijk een hoogte zal hebben van +10.2 NAP zelfs bij een extreme golfsituatie geen golfslag tot over de waterkerende ringdijk zal plaatsvinden. Gelet hierop is er volgens verweerders geen sprake van een verhoogd veiligheidsrisico ten aanzien van de kerncentrale. In dit verband hebben verweerders voorts uiteengezet dat de kerncentrale Doel op een verhoging is gelegen, zodat indien toch sprake zal zijn van een overstroming van het gebied dit niet tot een onveilige situatie zal leiden. Dit kan wel leiden tot een verminderde bereikbaarheid van de kerncentrale, maar deze situatie levert volgens verweerders geen onaanvaardbare risico's op en wordt niet verergerd door het inpassingsplan. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Het betoog faalt.

#### Financiële uitvoerbaarheid

32. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] is onduidelijk of het inpassingsplan financieel uitvoerbaar is. In dit verband betogen zij dat de gronden niet in eigendom zijn van de staat. De onteigeningskosten worden volgens hen onderschat. Voorts betogen [appellant sub 6] en [appellant sub 3] dat verweerders ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de mogelijkheid van zelfrealisatie. Daarnaast is volgens hen ten onrechte geen verklaring van het Vlaams Gewest overgelegd waaruit volgt dat zij een groot deel van de kosten daadwerkelijk voor haar rekening zal nemen. Voorts is geen rekening gehouden met de kosten voor onderhoud en beheer, aldus [appellant sub 6] en [appellant sub 3]. Nu de polder volgens hen snel zal dichtslibben dient deze regelmatig te worden uitgebaggerd, hetgeen hoge kosten met zich brengt.

32.1. Verweerders hebben uiteengezet dat ten behoeve van het project kostenramingen zijn gemaakt. De kosten voor grondverwerving zijn gebaseerd op taxaties. Uitgegaan is van grondverwerving en niet van zelfrealisatie. Wel is rekening gehouden met beheerkosten. Volgens verweerders zullen de kosten in het geval van zelfrealisatie lager uitvallen. Een verklaring van het Vlaams Gewest dat hij een deel van de kosten van het project zal dragen achten zij gelet op het Verdrag niet noodzakelijk.

32.2. In de toelichting bij het inpassingsplan staat vermeld dat uit het MER volgt dat de totale kosten voor het voorkeursalternatief ongeveer 40 tot 49 miljoen euro zullen bedragen. Door maatregelen die mogelijk nog getroffen dienen te worden, kunnen deze kosten nog stijgen. In het verdrag zijn tussen Nederland en Vlaanderen afspraken gemaakt over de kosten. Hieruit volgt dat Vlaanderen de planvoorbereidingskosten en

de inrichtingskosten zal dragen. Daarnaast zal Vlaanderen de kosten voor de grondverwerving vergoeden. Gelet op het Verdrag acht de Afdeling voldoende verzekerd dat Vlaanderen deze kosten zal dragen. Bovendien hebben verweerders ter zitting uiteengezet dat de staat over voldoende middelen beschikt om de kosten te kunnen dragen, ook in het geval de onteigeningskosten hoger zouden uitvallen. Voorts kan de Afdeling [appellant sub 6] en [appellant sub 3] niet volgen in hun betoog dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de zelfrealisatie, nu niet valt in te zien dat de kosten voor de staat in dat geval hoger zouden uitvallen. Gelet op het vorenstaande hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan financieel uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

#### Uitvoeringsbesluiten

33. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] betogen dat de ontgrondingsvergunning niet had mogen worden verleend op grond van de Ontgrondingsverordening Zeeland, omdat niet aan de indieningsvereisten is voldaan, nu geen sprake is van toestemming van de eigenaar of onteigening van de gronden. Verweerders miskennen dat de ontgrondingsvergunning ook op een later tijdstip verleend had kunnen worden en niet zonder meer bij de gecoördineerd voorbereid en ter inzage gelegde besluiten behoefde te worden meegenomen, zodat geen reden bestond voor het passeren van de indieningsvereisten.

33.1. Verweerders stellen dat er geen verplichting bestaat de aanvraag buiten behandeling te laten indien de grondeigenaar geen toestemming heeft verleend.

33.2. Ingevolge artikel 4 van de Ontgrondingenverordening Zeeland 2002 kan het college van gedeputeerde staten een aanvraag buiten behandeling later indien de aanvrager niet de eigenaar is van één of meer te ontgronden percelen, waarvoor hij de vergunning aanvraagt en het aanvraagformulier niet door de eigenaar is ondertekend.

Gelet op dit artikel is het college van gedeputeerde staten niet verplicht de aanvraag buiten behandeling te laten. Nu verweerders voornemens zijn de gronden te onteigenen bestond hier naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding toe. Daarbij is van belang dat in artikel 4.5 van de vergunningsvoorschriften bij de ontgrondingsvergunning is bepaald dat de werkzaamheden niet eerder kunnen starten dan nadat grondverwerving heeft plaatsgevonden, dan wel nadat de grondeigenaar schriftelijk heeft ingestemd met de werkzaamheden. Het betoog faalt.

34. Volgens [appellant sub 6] en [appellant sub 3] is het besluit tot onttrekking van de wegen dermate onbepaald dat het is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. Zij betogen dat onduidelijk is wanneer de onttrekking zal plaatsvinden en in hoeverre alle wegen gelijktijdig aan de openbaarheid zullen worden onttrokken.

34.1. Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat het in het kader van dit project lastig is meer specifieke bepalingen op te nemen, nu het moment van onttrekking sterk afhankelijk is van het verloop van de werkzaamheden. Beoogd is enige flexibiliteit te bieden.

34.2. Op 17 december 2013 heeft het college van gedeputeerde staten een besluit genomen omtrent de onttrekking aan het openbaar verkeer van de wegen in de Hedwigepolder. In dit besluit staat vermeld dat de verwachting is dat het onttrekken aan het openbaar verkeer in het tweede kwartaal van 2016 zal plaatsvinden. De onttrekking aan het openbaar verkeer geschiedt zodra dit voor het betreffende werk noodzakelijk is. Tijdens het werk zullen passende maatregelen worden genomen om de bereikbaarheid voor weggebruikers, omwonenden en andere belanghebbenden zo veel mogelijk te garanderen. Ter zitting is namens verweerders naar voren gebracht dat belanghebbenden hiervan tijdig op de hoogte zullen worden gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college van gedeputeerde staten, mede gelet op de beoogde flexibiliteit, in redelijkheid het besluit kunnen nemen.

#### Schaderegeling

35. [appellant sub 6] en [appellant sub 3] richten zich tot slot tegen de "Beleidsregel nadeelcompensatie Rijksinpassingsplan Hertogin Hedwigepolder" (hierna: de beleidsregel nadeelcompensatie). Zij betogen dat deze beleidsregel louter verwarring scheidt en dat niet duidelijk is wat met de beleidsregel beoogd te regelen.

35.1. De beleidsregel nadeelcompensatie staat in deze procedure niet ter beoordeling. Er bestaat geen aanleiding desalniettemin de inhoud van deze beleidsregel in deze procedure aan de orde te stellen. Het betoog faalt.

#### Conclusie

36. De beroepen, voor zover ontvankelijk, zijn ongegrond.

#### Proceskostenveroordeling

37. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 5] en [appellant sub 7] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de stichting Stichting Red onze Polders, [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B], [appellant sub 4] en [appellant sub 6] en [appellant sub 3] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Brand, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Brand  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2014

575.