



Gemeente Schouwen-Duiveland

T.a.v. : Gemeenteraad & College van Burgemeester en Wethouders van Schouwen-Duiveland

Laan van Sint Hilaire 2

4301 SH ZIERIKZEE

Middelburg, vrijdag 31 juli 2020,

Onderwerp: nieuw concept-bestemmingsplan Brouwerseiland

Geachte Raad, geacht College,

Op 24 juli jl. ontvingen Vereniging Natuurmonumenten, Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland, Stichting Duinbehoud, Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland, Vereniging voor Natuur- en Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee en ZMf, een brief dan wel mailbericht inhoudende dat wij tot 18 augustus a.s. in de gelegenheid gesteld worden om te reageren op een nieuw conceptplan Brouwerseiland. Bij deze reageren wij gezamenlijk op dit bericht.

#### **Samenwerking in Kustpact en Zeeuwse Kustvisie**

Het verbaast ons zeer dat, na bijna volledige 'radio-stilte' over dit onderwerp van de kant van de gemeente, de provincie en initiatiefnemer sinds de desbetreffende uitspraak van de Raad van State op 30 april 2019, nu ineens een geheel nieuw concept Bestemmingsplan Brouwerseiland, dat inclusief bijlagen duizenden pagina's omvat, gepresenteerd wordt. Het is teleurstellend dat er niet eerder overleg is geweest met de natuurorganisaties en dat er nu midden in de vakantieperiode slechts 3 weken de tijd wordt gegeven om te reageren. ZMf en Natuurmonumenten hebben zelfs enkele maanden geleden bij de Wethouder gevraagd om extra informatie. Er werd e.e.a. aangegeven over ambtelijke gesprekken met Brouwerseiland, maar noch het verwachte proces, noch de komst van deze publicatie werd vermeld.

In 2016 is er grote maatschappelijke bezorgdheid en politieke commotie ontstaan over de Nederlandse kust. Campagnes als Bescherm de Kust van natuurorganisaties over het 'dichtslibben' van het kustlandschap met recreatieve bebouwing kregen zeer veel positieve ondersteuning, zowel vanuit de maatschappij als vanuit de politiek.

*Jouw stem voor natuur en milieu*

Bij die campagnes vormde de planontwikkeling van Brouwerseiland één van de ‘druppels die de emmer deed overlopen’. Dit project kwam dan ook regelmatig breeduit in de landelijke media aan de orde, en niet in de gunstige zin van het woord.

Op 21 februari 2017 werd het landelijke Kustpact door ruim 60 bij de kust betrokken overheden en maatschappelijke organisaties ondertekend. Het Kustpact werd in onze provincie uitgewerkt in een provinciale kustvisie. In oktober 2017 werd de Zeeuwse Kustvisie ondertekend.

Zowel in het Kustpact, als in de Zeeuwse Kustvisie wordt het belang van communicatie en afstemming tussen betrokken partijen aangegeven. In de brief van 25 juni jl. van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de voortgang van het Kustpact wordt aangegeven: *‘Het afgelopen jaar is gewerkt aan het verder vormgeven van de samenwerking tussen de kustpartners... Om processen te stroomlijnen is een Kustpact-secretariaat opgezet met vertegenwoordiging vanuit Rijk, provincie, gemeente en ondernemers.’*

In het ‘Convenant Zeeuwse Kustvisie: Samen sterk voor de Zeeuwse Kust’, dat in oktober 2017 door 17 Zeeuwse betrokken partijen, waaronder uw College, is ondertekend wordt aangegeven:

#### *Artikel 3 Overlegstructuur*

*1.. Bij de uitvoering van de in de Zeeuwse Kustvisie opgenomen visie en acties werken partijen samen. Hiertoe zal een Zeeuwse Stuurgroep Kust worden opgericht.*

*4. De Stuurgroep heeft de volgende doelen:*

- ☀ Informatie-uitwisseling over aan de Zeeuwse Kustvisie gerelateerde ontwikkelingen in Zeeland, specifiek de Noordzeekust.*

Bij Brouwerseiland, landelijk één van de meest omstreden initiatieven voor een mega-bouwproject in een zeer bijzonder kustgebied, blijkt nu geen sprake van transparantie en onderlinge afstemming vooraf. Er is geen melding gemaakt van uw voornemens over Brouwerseiland in een ambtelijk of bestuurlijk overleg van de Kustvisie, noch is daarover breed gecommuniceerd naar alle betrokken convenantpartners.

Dit komt ons vertrouwen in de betrokkenheid van het College bij het Zeeuwse kustbeleid niet ten goede, en dit betreuen wij ten zeerste.

#### **Overgangsrecht**

In het concept bestemmingsplan wordt in hoofdstuk 1.4 alinea ‘Actualisatie van de toetsing aan het beleidskader’ het volgende aangegeven;

*'Bij het nemen van een nieuw besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan Brouwerseiland dient de gemeenteraad zich te baseren op het actuele wet- en regelgeving en actueel beleid van rijk, provincie en gemeente.*

*Daarbij is van belang dat het te nemen besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan Brouwerseiland valt onder het overgangsrecht voor het onderdeel Ruimte van de Omgevingsverordening Zeeland 2018. Dit overgangsrecht betekent dat voor het bestemmingsplan Brouwerseiland nog de oude Verordening Ruimte 2012-2018 van toepassing blijft.'*

Deze aanneming is echter geheel onjuist. Het overgangsrecht is in dit geval een gepasseerd station. Als de op 21 september 2018 door de provinciale staten van Zeeland vastgestelde Omgevingsverordening Zeeland 2018 geraadpleegd wordt bij 'Regels, hoofdstuk 2 Ruimte, Afdeling 2.20 Verblijfsrecreatie in de kustzone' dan luidt artikel 11.2 lid 3:

*'De Verordening ruimte provincie Zeeland zoals die gold voor de inwerkingtreding van deze verordening blijft van toepassing ten aanzien van de hierna, onder a tot en met j, bedoelde projecten, met die verstande dat het besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan of verlening van een omgevingsvergunning zoals bedoeld in artikel 1.2 voor 1 januari 2019 wordt genomen. Het betreft de volgende projecten:*

*e. Brouwerseiland aan de Brouwersdam'*

In de toelichting bij dit artikel wordt aangegeven dat het hier de zogenaamde 'Pijlijnprojecten' betreft, waarvoor is bepaald dat de oude Verordening ruimte provincie Zeeland nog zal gelden. Echter, met de voorwaarde dat als het desbetreffende bestemmingsplan na 1 januari 2019 vastgesteld wordt (en dat is hier nu het geval), deze projecten beoordeeld moeten worden op basis van de vigerende Omgevingsverordening Zeeland 2018.

Hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening Zeeland is dus bindend voor de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan Brouwerseiland. Bepalend is dan artikel 2.10, 'Verblijfsrecreatie in de kustzone';

*'1. In een bestemmingsplan wordt een nieuw verblijfsrecreatieterrein of uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein uitsluitend toegelaten in de in bijlage 5 aangegeven badplaatsen.*

*3. In afwijking van het eerste lid is een nieuw verblijfsrecreatieterrein buiten de in bijlage 5 aangegeven badplaatsen toegelaten in de in bijlage 5, globaal aangegeven gebieden met de aanduiding 'aandachtsgebied' '*

De Brouwersdam, en in het bijzonder de locatie van Brouwerseiland, valt niet onder de in artikel 2.10 lid 1 en 3 aangegeven locaties. Of, zoals geformuleerd in de Zeeuwse Kustvisie:

*'Het behoud van de robuustheid, openheid en ongereptheid van de dam zijn uitgangspunten die bij ontwikkelingen gewaarborgd moeten blijven. Hierbij is geen nieuwe recreatieve bebouwing op de dam mogelijk.'*

Het voorgaande betekent dat vaststelling van een nieuw bestemmingsplan Brouwerseiland niet meer mogelijk is, omdat dit in strijd is met artikel 2.10 van Omgevingsverordening Zeeland 2018.

In het nieuwe concept bestemmingsplan Brouwerseiland wordt in hoofdstuk 1 een opmerking in het persbericht van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State over de vernietiging van het bestemmingsplan aangehaald. In die opmerking stelt de Afdeling: *'Aanvullende onderzoeken zijn nodig om eventuele nieuwe besluiten te onderbouwen'*. Dit betreft echter een algemene opmerking die voor elk vernietigd bestemmingsplan geldt. In dit geval betekent deze opmerking niets meer, omdat, zoals hiervoor aangegeven, inmiddels de Zeeuwse Kustvisie en de Omgevingsverordening Zeeland 2018 bepalend zijn.

Mocht voor de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan, in de verwachting om toch terug te kunnen vallen op het overgangsrecht, verwezen worden naar punt 15 en punt 15.1 van de uitspraak van de Afdeling, waarin gesteld wordt dat het Kustpact niet geldt voor Brouwerseiland, dan dient bedacht te worden dat die uitspraak deel uitmaakte van de behandeling van alle ingediende gronden. Nadat de Afdeling tot een eindoordeel was gekomen, en daarbij het bestemmingsplan vernietigde, geldt wél het Kustpact en de hiervoor samengevatte huidige wet- en regelgeving voor de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan. Overgangsrecht is immers niet meer van toepassing.

### **Vernietigd bestemmingsplan**

In het nieuwe concept bestemmingsplan, en in de ambtelijke notitie hieromtrent van 24 juli jl., wordt ten onrechte het beeld geschetst dat het oude bestemmingsplan nog steeds bestaat, dat er inhoudelijk slechts enkele aanpassingen toegevoegd zijn, en dat de gemeenteraad het zo weer kan vaststellen, zonder reguliere vaststellingsprocedure conform artikel 3.8 eerste lid punt d (ter visie legging en openbare inspraak).

Los van het feit dat dit concept bestemmingsplan inhoudelijk wel een sterk gewijzigd concept bestemmingsplan blijkt te zijn, waarvan grote delen en complete bijlagen geheel anders ingedeeld en geformuleerd zijn vergeleken met het oude bestemmingsplan, is dit in juridische zin een onjuiste voorstelstelling van zaken.

De Afdeling heeft het oude bestemmingsplan op 30 april 2019 geheel vernietigd. Daarbij is als extra borging ook door de Afdeling geëist dat de gemeenteraad binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde (de uitspraak van de vernietiging van het bestemmingsplan) wordt verwerkt op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Met andere woorden, hierdoor is voor iedereen voor 'altijd' duidelijk dat dit bestemmingsplan vernietigd is en niet meer bestaat.

Tevens heeft de Afdeling niet gesteld dat een nieuw te nemen besluit niet op basis van het recht en beleid ten tijde van het nieuw te nemen besluit kan plaatsvinden, en dat getoetst moet worden aan het voorheen geldende recht. In sommige gevallen geeft de Afdeling dat expliciet aan bij een uitspraak over een vernietiging van een besluit. In dit geval dus niet.

Deze uitspraak van de Afdeling houdt in dat het eerdere besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan (en de Nb-wet vergunning en de omgevingsvergunning) in juridische zin nooit heeft bestaan. De uitspraak van vernietiging heeft een terugwerkende kracht.

Elk nieuw concept bestemmingsplan Brouwerseiland moet ter vaststelling als een nieuw plan beschouwd worden. Echter, zoals hiervoor is aangegeven, is vaststelling hiervan niet meer mogelijk. Het nu vast te stellen bestemmingsplan voldoet niet aan de eis van art. 11.2 Omgevingsverordening ('voor 1 januari 2019 vastgesteld') en moet daarom naar de tekst van de huidige Omgevingsverordening worden beoordeeld.

#### **Voorgestelde procedure**

Wij krijgen de indruk uit de brief en het mailbericht dat in oktober aan de Raad een nieuw ontwerpbestemmingsplan wordt voorgelegd. Dit is onmogelijk.

Wanneer de initiatiefnemer van Brouwerseiland stelt belang te hebben bij een nieuw besluit op het ontwerpbestemmingsplan dan dient eerst de Raad nog iets anders vast te stellen. De Raad moet dan vaststellen of de door de Afdeling geconstateerde gebreken bij de vernietiging van het bestemmingsplan zo ernstig zijn, dat de Raad verder terug moet in de procedure of dat verder kan worden gegaan op basis van de zienswijzen, die op het ontwerpplan zijn ingediend, aangevuld met zienswijzen op de wijzigingen.

Wat ons betreft zijn de geconstateerde gebreken ernstig genoeg. Het ontwerpbestemmingsplan lijkt andere ruimtelijke mogelijkheden te bieden dan het vernietigde plan én veel onderliggende documentatie is gewijzigd.

Zou de Raad concluderen dat de wijzigingen beperkt zijn en er dus doorgedaan kan worden op basis van het bestaande ontwerp, dan is de Raad op dat moment pas verplicht om (weer) op het ontwerp en de reparatiedocumenten een besluit te nemen over vaststelling van het bestemmingsplan.

Als de raad dan uiteindelijk toch toekomt aan verdere besluitvorming moet, vanwege de ernstige kritiek uit de maatschappij en de belangrijke veranderingen zoals Kustpact en Kustvisie, opnieuw iedereen (en niet alleen de partijen, die zich al eerder in de procedure hebben gemengd) de gelegenheid krijgen in te spreken op basis van een nieuw (voor)ontwerp.

### **Andere blokkades voor vaststelling van het bestemmingsplan**

Los van het voorgaande, zijn er een aantal andere punten die vaststelling van een nieuw bestemmingsplan zouden moeten uitsluiten.

-  Het is twijfelachtig of uiteindelijk, al of niet na een beroepsprocedure, nog een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming verleend kan worden voor dit project. Onder ander het stikstof-beleid, betreffende de stikstofemissie tijdens de aanleg- en gebruiksfase van dit mega bouwproject omringd door Natura 2000-gebieden, zal daarbij een groot punt vormen. Dit, ondanks het 'fantasierijke en futuristische' bijlagerapport hierover bij het nieuwe concept bestemmingsplan. In de berekeningen voor de stikstofemissie worden vele technologische vernieuwingen doorgevoerd om de stikstofemissie omlaag te brengen. Dit gebeurt echter op een dusdanig grote schaal dat het realiteitsgehalte ervan in twijfel moet worden getrokken. Weliswaar gaat de provincie over de toekenning van zo'n vergunning. Echter, de raad kan het bestemmingsplan niet vaststellen als op voorhand in redelijkheid duidelijk is dat een Wnb-vergunning (uiteindelijk) niet verleend kan worden.
-  Sinds 2016 is veel veranderd, en zijn vele omvangrijke recreatieve bouwprojecten langs de Zeeuwse kusten gerealiseerd. Hierdoor zijn de meeste 'unieke' uitgangspunten voor de realisatie van Brouwerseiland inmiddels achterhaald. Luxe parken voor het hoge kopersegment ontbreken inmiddels niet meer in Zeeland. Om er een paar te noemen: 'Harbour Village Zeeland' aan het Veerse Meer; 78 luxe watervillages met eigen steiger of botenhuis, een nieuw 4-sterren Fletcher hotel met 51 kamers aan het Veerse Meer, met daarbij het project 'De Veerse Wende', 18 waterwoningen met eigen steiger en 40 appartementen. Aan de Grevelingen ligt het project 'Punt West', waarbij echter duidelijk geworden is dat de formule 'luxe en duur' niet succesvol blijkt te zijn. Het hier gelegen hotel-restaurant 'Werelds' is inmiddels al tweemaal failliet gegaan.
-  Echte natuurwinst van het Brouwerseiland valt te betwijfelen. Diersoorten gaan over het algemeen niet goed samen met een intensieve recreatievorm. Daarvoor is er te veel verstoring aanwezig, zowel door geluid als visueel.
-  De Brouwersdam en de aangrenzende zone van de Grevelingen is inmiddels fysiek meer dan vol met intensieve recreatie langs de oevers en op het water, hetgeen iedereen zal beamen na een bezoek ter plaatse gedurende het zomerseizoen. Volgens het in april 2020 uitgekomen 'Strategisch Ontwikkelingsplan Grevelingen 2020-2030', van het Bestuurlijk Overleg Grevelingen, wordt de Brouwersdam jaarlijks door 1,5 miljoen Nederlanders bezocht. Met Duitsers en Belgen daarbij opgeteld zal het aantal bezoekers zeker 2 miljoen bedragen.



- ☀️ Vakantieparken langs de Grevelingen blijken tot privatisering van de kustzone ter plaatse te leiden, en dagrecreanten worden hierdoor verjaagd. Ook al is er een openbaarheid van het terrein afgesproken, het leidt nogal eens tot gevoelige en onprettige situaties. Dit beeld is naar voren gekomen bij het park Punt West en aan de zuidoever van de Kabbelaarsbank, waar het huisjespark Greenhuus ontwikkeld is. In het hiervoor vermelde ‘Strategisch Ontwikkelingsplan Grevelingen’ wordt hierover bij punt 9.3 als recreatief knelpunt vermeld: *‘Diverse ontwikkelingen zorgen ervoor dat (het gevoel van) openbaarheid van Recreatiestranden verdwijnt’*. Ondanks alle mooie teksten en beloften over openbare toegankelijkheid in het nieuwe concept bestemmingsplan Brouwerseiland; door realisatie van Brouwerseiland zal dit gehele plangebied en directe omgeving gevoelsmatig geprivatiseerd worden en de duizenden dagrecreanten hebben straks het nakijken.
- ☀️ Wat betreft grootschalige vakantieparken wordt in het ‘Strategisch Ontwikkelingsplan Grevelingen’, mede ondertekend door uw college, een goed en duidelijk standpunt ingenomen (punt 8.3): *‘De rust en ruimte van het gebied is wat een verblijf in de Grevelingen uniek maakt. Grootschalige verblijfsrecreatie vormt daarom een bedreiging voor de Grevelingen als economisch en recreatief product. Grootschalige bebouwing en hoge recreatiedruk bedreigen het gevoel van ‘opgaan in de natuur’ waar de recreant steeds meer naar op zoek is’*.
- ☀️ Ondertussen heeft Rijkswaterstaat, als opgave uit de Kustvisie, ook een verdere uitwerking van Kustvisie voor de deltadammen afgerond: de landschapsvisie Deltadammen. Een twintigtal medewerkers van overheden en maatschappelijke organisaties is hierbij betrokken geweest. Ook hierin is opgenomen dat op de Brouwersdam geen ruimte is voor verdere recreatieve ontwikkeling. Nogmaals een inhoudelijke en maatschappelijke bevestiging tegen Brouwerseiland.

### Conclusies

De laatste jaren is er een enorme maatschappelijke weerstand tegen de realisatie van Brouwerseiland gegroeid, zowel bij lokale bewoners als vaste bezoekers van Schouwen-Duiveland. Een in 2017 uitgevoerde handtekeningenactie tegen Brouwerseiland leverde in korte tijd 19.000 handtekeningen op. Een crowdfundingactie in 2018 om adviseurs bij de beroepsprocedure te kunnen inhuren verliep zeer succesvol. Op Schouwen-Duiveland, en ook elders in Zeeuwse kustplaatsen, wordt voor veel mensen duidelijk dat de grenzen van de intensiteit van de recreatie bereikt zijn; overvolle recreatiedorpen, wachttijden voor winkels, verkeersdruk, lange files op de wegen naar Zierikzee en naar Zeeland (rond en in het weekend tegenwoordig al beginnend bij Hellevoetsluis).

Het is dan ook zeer begrijpelijk dat de gemeenteraad in haar aangenomen motie van 9 mei 2019 stelt:

*'- Bij de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 bleek dat de uitbreiding/nieuwvestiging van recreatiebedrijven een belangrijk thema is voor onze inwoners.  
- Ook het politieke draagvlak voor een project zoals Brouwerseiland na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 anders is dan voor de gemeenteraadsverkiezingen.  
- Stelt vast, dat partijen die deze motie indienen, mede indienen of ondersteunen door voor de motie te stemmen daarmee aangeven dat er bij hen geen draagvlak (meer) bestaat voor een (nieuw) project Brouwerseiland.'*

Wat er verder ook zij van de bovenstaande inhoudelijke bezwaren, eerdere besluitvorming en het overgangsrecht: de Raad van Schouwen-Duiveland kan niet verplicht worden om de besluitvorming van 2017 te herhalen. Natuurlijk is consistente besluitvorming van belang, maar bij gewijzigde omstandigheden kan en mag anders besloten worden. De Raad mag in het licht van de omstandigheden van 2020 besluiten niet akkoord te gaan met Brouwerseiland, want de omstandigheden zijn nu heel anders dan die ten tijde van de besluitvorming in 2017:

- ☀ Er zijn drie jaren verstreken sinds het eerdere besluit van de Raad. De druk van projectontwikkelingen op de kust en Deltawateren is in die periode steeds sterk toegenomen;
- ☀ Daarom zijn overheden – met een beweging van onderop - anders gaan denken over de ontwikkelingen aan de kust. Dit leidde tot Kustpact en Zeeuwse Kustvisie;
- ☀ De Programmatische Aanpak Stikstof van de Nederlandse overheid is nadien door het Hof van Justitie en de Raad van State in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn bevonden. Het is daarmee zeer onzeker of een bestemmingsplan, dat Brouwerseiland mogelijk zou maken, wel kan worden gerealiseerd;
- ☀ Na het vorige raadsbesluit zijn er nieuwe verkiezingen geweest. Een Raad kan een volgende Raad niet binden aan inzichten, en dit geldt ook op ruimtelijk gebied;
- ☀ Tijdens de procedures in 2018 en 2019 met betrekking tot het Brouwerseiland is gebleken dat er – binnen en buiten de gemeente – sterke weerstand bestaat tegen realisering van Brouwerseiland. Die weerstand wil de raad gelukkig niet negeren. De aangenomen motie van 9 mei 2019 geeft dit goed weer.

Aan het College vragen wij uitdrukkelijk om het vertrouwen te herstellen. Laat zien dat de afspraken over samenwerking en transparantie uit Kustpact en de Zeeuwse Kustvisie er echt toe doen. Dat is van levensbelang voor een mooie en blijvende kwaliteitskust voor natuur& landschap en voor toerisme.

Het is niet voor te stellen, maar mocht het nieuwe ontwerpbestemmingsplan worden vastgesteld in de Raad, dan zullen wij in een officiële procedure verder ingaan op de tientallen wijzigingen in het bestemmingsplan en achterliggende onderzoeken en rapporten. Het is ondoenlijk om al deze wijzigingen in vakantietijd in drie weken te beoordelen.



Wij hebben in deze brief wederom een aantal grote bezwaren aangehaald tegen Brouwerseiland. De vernietiging van het plan door de Raad van State heeft tot gevolg dat niet meer is voldaan aan de eis van art. 11.2 Omgevingsverordening Provincie Zeeland. Alle nieuwe pagina's rapporten en onderzoeken van Brouwerseiland doen niet af aan de gewijzigde omstandigheden. En wij vragen dan ook aan de Raad om niet akkoord te gaan met Brouwerseiland.

Met vriendelijke groet,

*Mede namens Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland, Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland  
Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Duinbehoud en Vereniging voor Natuur- en  
Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee*

directeur ZMf

Een kopie van deze brief wordt verstuurd naar:

 Gedeputeerde en Provinciale Staten van Zeeland