

C.J. (Jaap) IJdema
Advocaat

T + 31(0) 118 65 60 37

E cjiidema@avdw.nl

Aan het college van GS van Zeeland

[REDACTED]
Postbus 6001
4330 LA MIDDELBURG

Uitsluitend per e-mail: [REDACTED]

Middelburg, 26 juli 2021

Inzake : Provincie Zeeland / juridische check Gebiedsvisie Veerse Meer
Onze ref. : [AWM_2210470]/jij/jij
Uw ref. : Gebiedsvisie Veerse meer

Vestiging Middelburg

Post- en bezoekadres:
Kousteensedijk 3
4331 JE Middelburg
T + 31(0)118 65 60 60
F + 31(0)118 63 61 78

Vestiging Rotterdam

Post- en bezoekadres:
Premier Offices
13e etage
Weena 736b
3014 DA Rotterdam
T + 31(0)10 417 74 44
F + 31(0)10 417 74 49

Vestiging Terneuzen

Post- en bezoekadres:
Herengracht 9
4531 GM Terneuzen
T + 31(0)115 72 89 99

E info@avdw.nl
I www.avdw.nl

Geacht college,

In deze brief adviseren wij u over de juridische consequenties van het concept van de Gebiedsvisie Veerse Meer voor de agrarische sector en de recreatiesector.

Ons advies is als volgt opgebouwd:

- Samenvatting
- Inleiding
- Juridische status gebiedsvisie
- Positie participanten
- Gebiedsvisie; algemene opmerkingen
- Gebiedsvisie; ruimtelijke ontwikkelingen
- Gebiedsvisie; agrarische ontwikkelingen
- Afronding

Samenvatting

De gebiedsvisie krijgt, als deze wordt vastgesteld door de bestuursorganen (PS, raden van de gemeenten en algemeen bestuur van het waterschap) de status van beleidsregel. Deze beleidsregel bindt alleen de bestuursorganen.

Voor de agrarische sector en de recreatiesector heeft de vaststelling van de gebiedsvisie dus geen directe juridische consequenties, ongeacht de inhoud. Het is de bedoeling dat de gebiedsvisie wordt vertaald in de omgevingsverordening, bestemmingsplannen/omgevingsplannen, etc. Na die vertaling kan de inhoud van de gebiedsvisie wel juridische consequenties hebben.

Of dat ook echt het geval is, hangt af van de inhoud van de gebiedsvisie. Na bestudering van de inhoud van de gebiedsvisie is onze conclusie dat de gebiedsvisie, ten opzichte van het huidige wettelijk kader, niet tot nieuwe beperkingen voor de agrarische sector en de recreatiesector leidt.

Inleiding

In 2019 bent u gestart met het opstellen van een nieuwe Gebiedsvisie Veerse Meer. Dat doet u samen met de gemeenten rondom het Veerse Meer (Middelburg, Noord-Beveland, Veere en Goes), Waterschap Scheldestromen en diverse maatschappelijke partners.

In de zomer van 2020 is de voortgangsrapportage van fase 1 van de visie vastgesteld. Nu nadert de definitieve afronding van de gebiedsvisie.

U merkt dat met name de agrarische sector zich zorgen maakt over de consequenties van de gebiedsvisie voor de sector. De vertegenwoordigers van de sector vrezen nadelige gevolgen voor de agrariërs.

Om de zorgen weg te nemen hebt u de vertegenwoordigers van de sector toegezegd een juridische check te laten uitvoeren op de consequenties van de gebiedsvisie voor de agrarische sector. U hebt ons verzocht om die check uit te voeren. Daarbij hebt u ons ook verzocht om in te gaan op de consequenties voor de recreatieve sector.

Wij hebben in het kader van de opdracht de volgende stukken van u ontvangen en bestudeerd:

- concept Gebiedsvisie Veerse Meer, versie 14 juli 2021;
- concept Intentieovereenkomst voor het Veerse Meer gebied 2020–2030;
- concept tekst paragraaf 5.1.14 en bijlage X Provinciale Verordening;
- concept conclusies gesprek Gebiedsvisie Veerse Meer met AJK en grondeigenaren op 30 juni jl.;

- brief van 19 april jl. van [redacted] en [redacted];
- brief van 21 april jl. van het college van B en W van de gemeente Noord-Beveland in reactie op bovengenoemde brief van 19 april jl.;
- conceptverslag van overleg met ZAJK en grondeigenaren op 6 mei jl.;
- antwoordnota reactie ZLTO op concept tekst gebiedsvisie;
- antwoordnota reactie ZAJK op concept tekst gebiedsvisie;

Ook hebben wij de huidige provinciale omgevingsverordening 2018, zoals voor het laatst gewijzigd bij besluit van 29 juni jl., betrokken bij ons advies.

Juridische status gebiedsvisie

Het is de bedoeling dat de gebiedsvisie wordt vastgesteld door PS van Zeeland, de raden van de gemeenten Middelburg, Veere, Noord-Beveland en Goes. RWS en Waterschap Scheldestromen stemmen in met de gebiedsvisie.

Met de vaststelling door deze bestuursorganen krijgt de gebiedsvisie in ieder geval de status van beleidsdocument en mogelijk de status van beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb.¹

Beleid bindt alleen de bestuursorganen die het beleid hebben vastgesteld. Zij moeten zich bij het nemen van vervolgbesluiten in beginsel houden aan het beleid. Kwalificeert het beleid als beleidsregel, dan is de ruimte om af te wijken van dat beleid beperkt. Het bestuursorgaan mag dan alleen afwijken van het beleid als het beleid *“voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen”* (zie artikel 4:84 Awb).

Tegen een besluit tot het vaststellen van beleid of een beleidsregel kan niet geprocedeerd worden.

Het is de bedoeling dat de gebiedsvisie wordt vertaald in een provinciale verordening, bestemmingsplan en waterschapsverordening. Tegen een verordening kan niet worden geprocedeerd, maar tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan wel. In de procedure tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat dient om de gebiedsvisie vast te leggen kan indirect, via de zogenoemde exceptieve toetsing, worden geprocedeerd.

¹ Er is discussie mogelijk over de vraag of een besluit tot vaststelling van de gebiedsvisie kwalificeert als beleidsregel. Omdat het antwoord op deze vraag niet wezenlijk is voor dit advies, hebben we dit in het midden gelaten.

Positie participanten

Naast de provincie, gemeenten, RWS en het waterschap doen ook andere organisaties mee aan de totstandkoming van de gebiedsvisie. De bedoeling is dat de gebiedsvisie breed wordt gedragen en dat alle partijen die meedoen zich achter de visie scharen.

Daarom wil de provincie dat alle partijen de overeenkomst ondertekenen. Door de overeenkomst te ondertekenen verklaren de partijen dat zij de doelstelling van de gebiedsvisie onderschrijven en verplichten zij zich om:

- die doelstelling te bevorderen en uit te dragen door zich actief in te zetten voor de inhoud van de gebiedsvisie en de hierin benoemde acties (zie artikel 1) en;
- actief bij te dragen aan de realisatie van de ambities uit de gebiedsvisie en om hiernaar te handelen (zie artikel 2).

Deze verplichtingen zijn ruim geformuleerd. Dat roept de vraag op wat de verplichtingen nu precies inhouden. Wat houdt het zich actief inzetten voor de inhoud van de gebiedsvisie in? Wat houdt het actief bijdragen aan de realisatie van de ambities en het hiernaar handelen in?

Wat daar verder van zij, voor zover er verplichtingen uit de overeenkomst voortvloeien, rusten die verplichtingen uitsluitend op de partijen die de overeenkomst hebben gesloten. De ZLTO en het ZAJK zijn verenigingen. Als zij de overeenkomst sluiten, dan zijn daarmee de verenigingen gebonden, maar niet de individuele leden. De individuele leden zijn geen partij bij de overeenkomst.

Gebiedsvisie: algemene opmerkingen

Zoals hierboven aangegeven is een besluit tot het vaststellen van de gebiedsvisie door bestuursorganen in elk geval een besluit tot het vaststellen van beleid. Hoewel zo'n besluit derden niet direct bindt, is het niet zonder betekenis. Het bestuursorgaan dat beleid vaststelt bindt zich immers aan dat beleid. Daarom is de inhoud van de gebiedsvisie van belang voor het antwoord op de vraag wat de mogelijke consequenties zijn voor de agrarische sector en de recreatiesector.

De gebiedsvisie bestaat uit de volgende zeven hoofdstukken:

1. Kwaliteiten van het Veerse Meer
2. Uitgangspunten
3. Gebiedstypologieën. In dit hoofdstuk worden de zes gebiedstypologieën (1. Veerse Meer-water, 2. natuuroevers en eilanden, 3. (open) agrarisch gebied en oevers, 4. dagrecreatieve oevers, 5. dammen en 6. bebouwde oevers) beschreven. Per gebiedstypologie wordt een beschrijving gegeven van het perspectief 2030,

opgaven 2020–2030, principes, kansen, risico's en acties. Voor wat betreft de acties wordt verwezen naar hoofdstuk 7

4. Strategie voor ontwikkelingen. Het blijkt in dit hoofdstuk in hoofdzaak te gaan om recreatieve ontwikkelingen
5. Beleidscontext. In dit hoofdstuk 5 wordt de gebiedsvisie in de context van andere beleidsregels geplaatst
6. Governance en financiering
7. Actieprogramma

Voor de vraag wat de consequenties van de gebiedsvisie zijn, zijn vooral de hoofdstukken 3, 4 en 7 van belang.

De gebiedsvisie bevat geen expliciete begrenzing van het gebied waarvoor de visie geldt. De gebiedsvisie geldt duidelijk voor het Veerse Meer inclusief de eilanden in het meer, de oevers en de dammen. Daarnaast heeft de gebiedsvisie ook betrekking op het gebied dat grenst aan het Veerse Meer, in het bijzonder op het (open) agrarisch gebied. Tot hoe ver dat gebied precies strekt wordt in de gebiedsvisie (bewust) niet vastgelegd.

De introductie van gebiedstypologieën is nieuw ten opzichte van de huidige provinciale omgevingsverordening. Hierna ga ik nog in op de consequenties daarvan.

De ruimte die in de gebiedsvisie aan ontwikkelingen kan worden gegeven wordt beperkt door het bestaande wettelijk kader dat geldt voor het gebied. Daarbij is met name de status van het Veerse Meer als Natura 2000-gebied van belang.

Het Veerse Meer is in 2000 op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen als een Natura 2000-gebied en daarmee kwalificeert het als een Natura 2000-gebied in de zin van de Wet natuurbescherming. Dat is een vaststaand gegeven voor de gebiedsvisie.



Figuur 1: kaart van het Natura 2000-gebied Veerse Meer (bron: www.natura2000.nl)

Hierboven staat weergegeven wat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is. Het gebied waar de gebiedsvisie betrekking op heeft is ruimer dan de begrenzing van het Natura 2000-gebied, maar de Wet natuurbescherming geldt ook voor handelingen die buiten het Natura 2000-gebied plaatsvinden maar die wel effect kunnen hebben op het Natura 2000-gebied (externe werking).

In de gebiedsvisie staat (zie p. 24 en 25) dat de Natura 2000-doelstellingen onder druk staan. De meeste vogelsoorten die zijn genoemd in het aanwijzingsbesluit doen het niet goed. In de gebiedsvisie wordt beschreven dat nader onderzoek nodig is naar de oorzaak van deze negatieve trend en dat in dat kader ook onderzocht moet worden wat het effect zou zijn als het Veerse Meer ook op grond van de Habitatrichtlijn als Natura 2000-gebied aangewezen zou worden door de Minister van LNV. Dit wordt op pagina 58 ook als actie genoteerd.

Verder dan dat – het onderzoeken wat de effecten zouden zijn als het Veerse Meer ook op grond van de Habitatrichtlijn wordt aangewezen als Natura 2000-gebied – gaat de gebiedsvisie niet.

Gebiedsvisie: ruimtelijke ontwikkelingen (hoofdstuk 4)

De consequenties voor de recreatieve sector volgen uit wat in hoofdstuk 4 is beschreven. De titel van het hoofdstuk is 'strategie voor ontwikkelingen', maar uit de inhoud van het hoofdstuk blijkt dat het in hoofdzaak gaat over recreatieve ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 wordt bij elke gebiedstypologie bij de opsomming van de principes (uitgangspunten) vermeld:

“Sta geen permanente nieuwvestiging buiten aandachtsgebieden toe en sluit bij voorkeur aan op de bestaande bebouwingscontouren”.

Dit uitgangspunt heeft dus betrekking op elke vorm van permanente nieuwvestiging, ook (verblijfs)recreatieve ontwikkelingen.

In hoofdstuk 4 wordt in de eerste alinea op pagina 40 gesproken over “geen nieuwe verblijfsrecreatieve ontwikkelingen”, luidt de eerste subtitel onder 4.1.1 “Geen permanente (verblijfs)recreatieve ontwikkelingen” en staat in de paragraaf die daarna komt dat geen ruimte meer geboden zal worden aan “nieuwe permanente recreatieve ontwikkelingen”.

Uit de onderstreepte zinsdelen valt op dat verschillende omschrijvingen worden gebruikt van een en dezelfde maatregel. Ons advies is om, om verwarring te voorkomen, hiervoor één omschrijving te hanteren.

Er geldt wel een aantal uitzonderingen op het uitgangspunt. Nieuwvestiging is toch toegestaan:

1. binnen bestaand stedelijk gebied;
2. binnen een aandachtsgebied;
3. als nieuwvestiging plaatsvindt binnen de context van de NED of de regeling voor buitenplaats/landgoed of;
4. als sprake is van een zgn. pijplijnproject (zoals beschreven in bijlage I van de gebiedsvisie).

Dit is voor de recreatiesector een duidelijke beperking, maar de beperking vloeit niet voort uit de gebiedsvisie. Op grond van de huidige provinciale omgevingsverordening 2018 is nieuw verblijfsrecreatieterrein buiten bestaand stedelijk gebied niet toegestaan. Zie artikel 2.10 (verblijfsrecreatie in de kustzone) en 2.11 (verblijfsrecreatie buiten de kustzone) van de omgevingsverordening in samenhang met bijlage D. Het Veerse Meer valt grotendeels buiten de kustzone, maar ligt voor een klein deel er ook binnen.

Verder behouden gevestigde bedrijven ruimte voor ontwikkeling, mits voldaan wordt aan het ontwikkelkader zoals opgenomen op pagina 44 van de gebiedsvisie.

Deze mits is geen beperking die voortvloeit uit de gebiedsvisie. Ook dit ontwikkelkader is al geldend recht omdat het onderdeel uitmaakt van de Provinciale omgevingsverordening (zie bijlage D van de omgevingsverordening).

Beschermingsgebieden

In de gebiedsvisie (zie p. 41) worden vier beschermingsgebieden aangewezen, die worden beschreven in bijlage IV².

Beschermingsgebieden worden omschreven als *“gebieden met een dermate hoge landschappelijke waarde dat ze om aanvullende bescherming vragen”*. Voor de beschermingsgebieden *“geldt een conserverende status en worden streefbeelden voor een integrale impuls pas ontwikkeld wanneer zich een initiatief aandient”*.

Wij begrijpen dit aldus dat de aanvullende bescherming van deze gebieden inhoudt dat geen ruimte wordt geboden voor ontwikkelingen van het gebied. Dat betekent niet dat er helemaal geen ontwikkeling mogelijk is, maar de ontwikkelingen moeten zijn gericht op *“kwaliteitsversterking van cultuurhistorische, natuur- en/of agrarische waarden”*.

Dat houdt wel in dat nieuwe recreatieve ontwikkelingen in de beschermingsgebieden zijn

² Op p. 41 en op p. 3 (inhoudsopgave) wordt verwezen naar bijlage III, maar bijlage III gaat alleen over de aandachtsgebieden. Bijlage IV gaat over de beschermingsgebieden. Overigens worden in de inhoudsopgave slechts twee van de vier beschermingsgebieden beschreven.

uitgesloten, maar die beperking geldt al op grond van de omgevingsverordening, zoals hierboven uitgelegd.

Er wordt op p. 41 nog expliciet vermeld dat het agrarisch gebruik van de gronden in het beschermingsgebied niet ter discussie staat. Omzetting van agrarisch gebied naar natuur is geen streven en als de omzetting naar natuur wenselijk blijkt, dan gebeurt dat alleen als de eigenaar wil meewerken.

Daarmee heeft de aanwijzing van beschermingsgebieden voor de agrariërs binnen deze gebieden geen consequenties.

Aandachtsgebieden

Verder worden er in de gebiedsvisie (zie p. 42) 10 aandachtsgebieden aangewezen, die worden beschreven in bijlage III. Aandachtsgebieden worden gedefinieerd als *“gebieden waar de ruimtelijke kwaliteiten onder druk staan of al (deels) zijn verdwenen”*.

Binnen de aandachtsgebieden is er ruimte voor ontwikkelingen om de ruimtelijke kwaliteit van het aandachtsgebied een impuls te geven. Welke ontwikkelingen mogelijk zijn is ook afhankelijk van de gebiedstypologie van het aandachtsgebied. Zo is bij gebiedstypologie ‘Dagrecreatieve oever’ permanente nieuwvestiging (van verblijfsrecreatie) niet toegestaan (zie paragraaf 3.4.1).³

Ook de huidige provinciale omgevingsverordening kent aandachtsgebieden. Die gebieden bevinden zich echter alleen in de kustzone. Artikel 2.10 lid 1 van de verordening bepaalt dat in een bestemmingsplan voor gebieden in de kustzone nieuw verblijfsrecreatieterrein of uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein uitsluitend wordt toegestaan in de in bijlage 5 aangewezen badplaatsen of aandachtsgebieden.

Van de aandachtsgebieden die op figuur 5 van de gebiedsvisie staan aangegeven en in bijlage III worden genoemd bevindt alleen de Veerse Gatdam zich binnen de kustzone. Die locatie is in bijlage 5 van de huidige omgevingsverordening niet aangewezen als aandachtsgebied.

De overige aandachtsgebieden liggen buiten de kustzone. Artikel 2.11 lid 1 van de huidige omgevingsverordening bepaalt dat in een bestemmingsplan een nieuw verblijfsrecreatieterrein of een uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein uitsluitend kan worden toegestaan in bestaand stedelijk gebied. In het vijfde lid staat dat in afwijking van

³ Overigens valt ons op dat bij de principes van deze gebiedstypologie wel vermeld staat “Sta geen permanente nieuwvestiging buiten aandachtsgebieden toe”. Dat zou kunnen impliceren dat binnen aandachtsgebieden, onder voorwaarden, wel permanente nieuwvestiging zou zijn toegestaan, terwijl bijvoorbeeld bij de beschrijving Perspectief 2020 voor Dagrecreatieve oevers is vermeld dat permanente nieuwvestiging niet is toegestaan.

het eerste lid nieuw verblijfsrecreatieterrein ook kan worden toegestaan buiten bestaand stedelijk gebied als in de toelichting op het bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat voldaan wordt aan de in bijlage D onder 4 opgenomen uitgangspunten.

Bijlage D onder 4 gaat over ontwikkeling van aandachtsgebieden buiten de kustzone. Het bevat een beschrijving van wat een aandachtsgebied is en hoe de ontwikkeling binnen dat aandachtsgebied moet plaatsvinden.

In de omgevingsverordening worden wel aandachtsgebieden in de kustzone aangewezen, maar geen aandachtsgebieden buiten de kustzone. Kennelijk is het aan de raden van de gemeente om te bepalen of gebieden binnen het grondgebied van hun gemeenten als aandachtsgebied kwalificeren. Zo ja, dan mogen zij in een bestemmingsplan nieuw verblijfsrecreatieterrein toestaan in deze aandachtsgebieden.

Met de vaststelling van de gebiedsvisie geven de raden voor het gebied dat binnen de gebiedsvisie valt invulling aan de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen als aandachtsgebied. Dat is ten opzichte van de huidige omgevingsverordening dus geen beperking, maar een invulling.

Wel geldt dat de ontwikkeling moet voldoen aan de uitgangspunten B tot en met D van het eerder besproken ontwikkelkader verblijfsrecreatie.

Gebiedsvisie: agrarische ontwikkelingen

Paragraaf 3.3 van de gebiedsvisie gaat over het open agrarisch gebied. De inhoud van deze paragraaf is vooral beschrijvend en heeft o.i. geen nadelige consequenties voor de agrarische sector. Agrarisch gebied blijft agrarisch gebied. Dat geldt ook voor agrarisch gebied dat binnen één van de vier beschermingsgebieden ligt. Omzetting van agrarisch naar natuurgebied gebeurt alleen als de rechthebbende op de gronden dat wil.

Natuurlijk is ook van belang om te bezien of de gebiedsvisie voor de gebieden buiten het agrarisch gebied nog nadelige gevolgen kan hebben voor de agrarische sector. Het meest van belang in dat verband is de status van het Veerse Meer als Natura 2000-gebied.

Hierboven zijn we daar al op ingegaan. Dat het Veerse Meer is aangewezen als Natura 2000-gebied is een feit waarmee in de gebiedsvisie rekening gehouden moet worden. De gebiedsvisie spreekt geen ambitie uit om het Natura 2000-gebied uit te breiden. Wel staat in de gebiedsvisie de actie om onderzoek te doen naar wat de effecten zouden zijn als het Veerse Meer ook op grond van de Habitatrictlijn zou worden aangewezen als Natura 2000-gebied. Dat enkele onderzoek leidt echter niet tot beperkingen.

Bovendien geldt dat, gelet op de negatieve ontwikkeling binnen het Natura 2000-gebied,

er sowieso onderzoek moet worden gedaan naar de oorzaak hiervan en naar maatregelen om deze ontwikkeling tegen te gaan.

Uit de paragraaf 3.1 en het bijbehorende actieprogramma blijkt dat het belang van de landbouw bij een voldoende zoetwatervoorziening wordt onderkend.

Afronding

Wij hopen uw vragen hiermee voldoende te hebben beantwoord. Mocht u over of naar aanleiding van dit advies nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact op te nemen.

Met vriendelijke groet,
Namens Adriaanse van der Weel advocaten,

