

Uitspraak 201301305/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 29 januari 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Súdwest Fryslân
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Friesland

201301305/1/R4.

Datum uitspraak: 29 januari 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting behoud natuur en landschap Nijefurd, gevestigd te Warns, gemeente Súdwest-Fryslân, en de vereniging Vogelbeschermingswacht Workum e.o., gevestigd te Workum, gemeente Súdwest-Fryslân, appellanten,

en

de raad van de gemeente Súdwest Fryslân, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 december 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatiegebied It Soal" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de stichting en de vereniging beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

De stichting en de vereniging hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De stichting en de vereniging hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 december 2013, waar de stichting en de vereniging, vertegenwoordigd door L. Veenstra en J.B. Persenaire, bijgestaan door mr. M.T. Hoen, advocaat te Gorredijk, en de raad vertegenwoordigd door R.S. Dijk en L. van der Bijl, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [directeur] van Aquaresort It Soal, gehoord.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad 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 raad 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.

2. Het plan voorziet in een hotel met maximaal 50 kamers, 150 appartementen met bijbehorende voorzieningen, een uitbreiding van de jachthaven met 90 ligplaatsen en een botenloods. Tevens wordt voorzien in de herinrichting van de openbare ruimte waarbij de

bestaande parkeerplaats wordt verplaatst, het aantal parkeerplaatsen wordt uitgebreid en de Suderséleane wordt verlengd en verlegd.

Ontvankelijkheid

3. De raad stelt dat de stichting geen belanghebbende is.

3.1. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

3.2. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken. Het belang dat de stichting zich blijkens haar statuten ten doel stelt te behartigen, is het in stand houden en zo mogelijk versterken van de natuur-, landschaps- en milieuwaarden in de gemeente Nijefurd en het bevorderen van het natuur- en milieubesef onder de inwoners van de gemeente Nijefurd. Deze doelstelling is gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het gebied waarop het plan ziet, ligt binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doelomschrijving.

Teneinde haar statutaire doel te bereiken verricht de stichting naast het voeren van procedures ook andere feitelijke werkzaamheden. Zo geeft zij voorlichting door middel van een website en een nieuwsbrief voor donateurs die zij ook verspreid in wacht- en leesruimten, organiseert zij excursies, houdt vergaderingen en lezingen voor donateurs en belangstellenden, werkt samen met andere natuurorganisaties en onderhoudt contacten met de gemeente Súdwest Fryslân en de pers. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de opgave van de feitelijke werkzaamheden onjuistheden bevat. Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de stichting gelet op haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt, zodat zij als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

Milieueffectrapportage en passende beoordeling

4. De stichting en de vereniging betogen dat de raad een Milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten opstellen omdat het plan voorziet in een ontwikkeling waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt, danwel vanwege de legalisering van 350 ligplaatsen, danwel vanwege het aantal bezoekers.

4.1. De raad stelt dat geen sprake is van een activiteit die betrekking heeft op 250.000 bezoekers of meer per jaar. Direct na de realisatie van de uitbreiding wordt een toename van het bezoekersaantal van 99.000 verwacht en na enkele jaren een toename van 69.000, aldus de raad. Deze toename is gebaseerd op de toename van de verblijfsmogelijkheden. Er wordt geen toename van betekenis van het aantal dagrecreanten verwacht. De raad stelt dat van legalisering van 350 bestaande ligplaatsen geen sprake is, omdat de bestaande ligplaatsen onder het vorige plan reeds mogelijk waren.

4.2. In categorie D.10, kolom 1, van onderdeel D van de bijlage bij het besluit m.e.r. zijn als activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben onder meer aangewezen de aanleg, wijziging of uitbreiding van jachthavens, vakantie dorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen en van permanente kampeer- en caravanterreinen. De drempelwaarden zijn:

- 250.000 bezoekers of meer per jaar,
- een oppervlakte van 25 ha of meer,
- 100 ligplaatsen of meer, of
- een oppervlakte van 10 ha of meer in een gevoelig gebied.

4.3. De bestaande jachthaven was reeds voorzien in het voorheen voor de jachthaven geldende uitwerkingsplan. In dat uitwerkingsplan is geen beperking voor het aantal ligplaatsen

opgenomen. Het voorliggende plan voorziet derhalve enkel in een uitbreiding van 90 ligplaatsen ter plaatse van het nieuwe deel van de jachthaven en blijft daarmee onder de drempelwaarde voor jachthavens.

Volgens het deskundigenbericht is de raad bij de berekening van de toename van het aantal bezoekers niet uitgegaan van de maximale benutting van de planologische mogelijkheden voor verblijfsrecreatie van het kampeerterrein, de jachthaven, het hotel en de appartementen. Ter zitting is dit door de raad erkend. Indien uitgegaan wordt van de maximale planologische mogelijkheden en, overeenkomstig de berekening van de raad, van een bezettingsgraad van 37% voor verblijfsrecreatie is de toename van het aantal bezoekers volgens het deskundigenbericht 201.278 personen. Uit het deskundigenbericht blijkt dat de raad de berekening van de toename van de bezoekers heeft gebaseerd op de toename van verblijfseenheden van het hotel, de appartementen, de camping en de jachthaven en bij deze berekening geen rekening heeft gehouden met dagrecreatieve voorzieningen, detailhandel, horeca en dienstverlening. Gelet hierop is niet uitgesloten dat de drempelwaarde van 250.000 wordt overschreden, aldus het deskundigenbericht.

4.4. Gelet op het voorgaande heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de in het plan voorziene wijziging en uitbreiding van de activiteiten niet leidt tot een toename van 250.000 bezoekers per jaar en of op grond van de bezoekersaantallen een beoordeling nodig was of een MER gemaakt moest worden.

5. De stichting en de vereniging betogen dat de conclusie dat geen significant effect op het Natura 2000-gebied IJsselmeer (hierna: het Natura 2000-gebied) is te verwachten als gevolg van het plan niet gedragen kan worden door het rapport "A&W-rapport 1755, Natuurtoets herinrichting It Soal te Warkum, actualisatie 2012" (hierna: de natuurtoets) van A&W Ecologisch onderzoek van 18 juni 2012, omdat in de natuurtoets niet van de maximale planologische mogelijkheden is uitgegaan, maar van een niet in het plan vastgelegd inrichtingsplan. Ten onrechte is in de natuurtoets geen rekening gehouden met de effecten van een maximale invulling van het plan, waaronder de maximale bebouwingmogelijkheden, verlichting, de jaarronde dagrecreatieve voorzieningen, de aanzuigende werking van de voorziene horeca, dienstverlening, detailhandel en de wegen en parkeervoorzieningen.

De verwijzing in artikel 3, lid 3.2, onder c, artikel 8, lid 8.2, onder c, en artikel 16, aanhef en onder b, sub 2, van de planregels naar paragraaf 2.2 van de natuurtoets voorziet niet in een waarborg tegen aantasting van de natuurwaarden omdat in die paragraaf geen concrete maatregelen, aantallen of afmetingen zijn vastgelegd, aldus de vereniging en de stichting.

5.1. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, aanhef en onder a, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

Ingevolge het vierde lid maakt de passende beoordeling van deze plannen deel uit van de terzake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapportage.

Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt een MER gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998.

5.2. In paragraaf 2.2 van de natuurtoets is de toekomstige situatie van It Soal op basis van het inrichtingsplan van de initiatiefnemer voor de uitbreiding omschreven en zijn de verwachtingen

met betrekking tot de gebruiksfuncties beschreven. Deze beschreven situatie is het uitgangspunt van de natuurtoets en is als uitgangspunt genomen voor de beoordeling of het bestemmingsplan significante effecten kan hebben op het Natura 2000-gebied. Zoals uit het deskundigenbericht blijkt en door raad ter zitting is erkend, biedt het bestemmingsplan, onder andere wat betreft het aantal kampeerplaatsen, bouwmogelijkheden en verlichting, ruimere mogelijkheden dan waarvan in de natuurtoets is uitgegaan.

De raad heeft toegelicht dat met de stichting en de vereniging overleg wordt gevoerd om een plan op te stellen dat overeenstemt met het inrichtingsplan en de natuurtoets en dat dit de bezwaren van de stichting en de vereniging wegneemt.

5.3. Uit het voorgaande blijkt dat in de Natuurtoets de maximale planologische mogelijkheden van het plan niet zijn beoordeeld. Hierdoor heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt of het plan een significant gevolg kan hebben voor het Natura 2000-gebied en of een passende beoordeling en een MER hadden moeten worden opgesteld.

6. Gelet op hetgeen onder 4.4 en 5.3 is overwogen, is het plan vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van de vereniging en de stichting is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 19j van de Nbw 1998 en artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd. Gelet hierop kan de beoordeling van de overige beroepsgronden van de stichting en de vereniging achterwege blijven.

Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

7. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân van 13 december 2012;

III. draagt de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân tot vergoeding van bij de stichting De Stichting behoud natuur en landschap Nijefurd en de vereniging Vogelbeschermingswacht Workum e.o. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.313,64 (zegge: dertienhonderddertien euro en vierenzestig cent), waarvan € 1.217,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

V. gelast dat de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân aan de stichting De Stichting behoud natuur en landschap Nijefurd en de vereniging Vogelbeschermingswacht Workum e.o. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Rietberg
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2014

725.