

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5848
Datum uitspraak	5 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 april 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatieterreinen Hollum, Ameland" vastgesteld.

Volledige tekst

201208397/1/R4 en 201208397/2/R4.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Hollum, gemeente Ameland,

en

de raad van de gemeente Ameland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatieterreinen Hollum, Ameland" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

[appellant] heeft de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad van de gemeente Ameland heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 12 november 2012, waar [appellant A] en [appellant B], en de raad, vertegenwoordigd door R. Korvemaker, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de commanditaire vennootschap camping Abousen c.v., vertegenwoordigd door T. Nobel, als partij gehoord.

Partijen hebben ter zitting toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de

zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Procedurele aspecten

2. [appellant] stelt dat het ingediende verweerschrift ten onrechte niet afkomstig is van de raad, maar van het college van burgemeester en wethouders van Ameland.

2.1. Ingevolge artikel 160, eerste lid, onder f, van de Gemeentewet, voor zover hier van belang, is het college bevoegd om namens de raad te besluiten rechtsgedingen te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist. Mede gelet op dit artikel vat de Afdeling het verweerschrift op als te zijn ingediend namens de raad. Het betoog faalt.

Het plan

3. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de recreatieterreinen gelegen ten noorden van het dorp Hollum.

4. [appellant] kan zich niet verenigen met het plan voor zover daarin het realiseren van een voorzieningengebouw en de uitbreiding van het kampeerterrein Ambousen mogelijk worden gemaakt. Hij wenst dat voor de betrokken percelen, kadastraal bekend gemeente Ameland, sectie H, nummers 496 en 497, de bestemming "Natuur" gehandhaafd blijft. Zijn beroep richt zich dan ook tegen de plandelen met de bestemming "Recreatie-Kampeerterrein" op voornoemde percelen. Onder verwijzing naar het vigerende bestemmingsplan "Recreatieterreinen Hollum 1995", de uitspraak van de Afdeling van 19 april 1999 in zaak nr. E01.96.0486 en het streekplan 1984, betoogt hij dat de bestemming "Natuur" voor de betrokken percelen behouden dient te worden.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat gemeentelijk beleid voorziet in de mogelijkheid tot uitbreiding van recreatieterreinen en kampeerterreinen ter compensatie van bedden die verloren zijn gegaan door kwaliteitsverbetering. De raad stelt dat op recreatiepark Boomhiemke een deel van de caravans wordt vervangen door chalets, wat een kwaliteitsverbetering in het aanbod betekent. Het gevolg daarvan is dat het aantal bedden in het plangebied afneemt, aldus de raad.

4.2. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen.

4.3. Volgens het streekplan 1984 lag het perceel op de grens van de aanduidingen "natuur/ en bosgebieden" en "natuur/ en bosgebieden met ontwikkelingsmogelijkheden extensieve recreatie". Dat gold als stabiel gebied waarvoor een langdurige continuïteit in natuurlijke processen moest kunnen worden gewaarborgd.

Het streekplan 1984 is vervangen door het Streekplan Fryslân 2007 (hierna: Streekplan 2007). Het Streekplan 2007 vermeldt op p. 90 dat ruimte wordt geboden voor nieuwe landschappen wanneer de maatschappelijke noodzaak aantoonbaar is. Een groter recreatieterrein kan volgens het Streekplan 2007 worden aangemerkt als voorbeeld van een nieuw landschap. Op p. 18 vermeldt het Streekplan 2007 dat ruimte wordt geboden voor zowel kwaliteitsverbetering met inbegrip van de daarvoor benodigde uitbreiding van bestaande recreatieve voorzieningen, als voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven onder de

voorwaarde dat deze verantwoord in de landschappelijke en natuurlijke omgeving kunnen worden ingepast.

4.4. Voorts geldt de Verordening Romte Fryslân, vastgesteld op 15 juni 2011 door provinciale staten (hierna: de Verordening).

Ingevolge artikel 6.4.1 van de Verordening wordt in de toelichting bij een ruimtelijk plan waarin een nieuwe of een uitbreiding van een bestaande recreatieve voorziening op of bij een Waddeneiland is opgenomen, onderbouwd op welke wijze is gezorgd voor stabilisatie van de totale recreatiedruk per eiland en rekening is gehouden met de landschappelijke en natuurlijke waarden.

Het provinciale beleid is overgenomen in gemeentelijk beleid, de Nota Ruimte voor diversiteit, verblijfsrecreatie op Ameland (hierna: de Nota Ruimte). In paragraaf 4.3, onder punt 1 en 6, van de Nota Ruimte staat dat uitbreiding van recreatieterreinen en kampeerterreinen buiten de dorpen mogelijk is ter compensatie van bedden die verloren zijn gegaan door kwaliteitsverbetering en dat ontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van natuurlandschap en cultuurhistorie.

4.5. Gelet op het voorgaande voorziet het beleid in de mogelijkheid kampeerterreinen buiten de dorpen, zoals in dit geval kampeerterrein Ambousen, uit te breiden ter compensatie van bedden die verloren zijn gegaan door kwaliteitsverbetering.

In de plantoelichting staat dat in het plan het beleid uit de Nota Ruimte is aangehouden. Voorts staat in de plantoelichting dat een regeling is opgenomen om op kampeerterreinen en op gecombineerde bungalow- en kampeerterreinen substitutie (vervanging, omzetting) van recreatiemiddelen toe te staan (bijvoorbeeld het vervangen van stacaravans door bungalows). Op een deel van het recreatieterrein Boomhiemke worden stacaravans vervangen door chalets, waardoor een aantal bedden verloren zal gaan. De raad heeft dit in redelijkheid kunnen aanmerken als kwaliteitsverbetering.

De raad heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat door kwaliteitsverbetering een aantal bedden verloren zullen gaan en dat in zoverre voor stabilisatie van de totale recreatiedruk is gezorgd.

4.6. Het is onbetwist dat zich in de huidige situatie in het gebied waar de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen is voorzien, een paardenweide en speelweide bevinden.

In het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening is het plan voorgelegd aan de betrokken diensten van de provincie. In een reactie stellen deze diensten dat de beoogde uitbreiding vraagt om een landschappelijke inpassing en daarmee een verbetering van landschappelijke en natuurlijke waarden. De raad heeft daarom een voorwaardelijke verplichting daartoe in het plan opgenomen. Ingevolge artikel 11, lid 11.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor Recreatie-Kampeerterrein aangewezen gronden bestemd voor landschappelijke inpassing, ter plaatse van de aanduiding "groen". Gelet op de aanduiding "groen" in het westelijk deel van het gebied waarop de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen is voorzien en de beplantingsstrook die initiatiefnemer voornemens is aan te leggen, heeft de raad zich in zoverre op het standpunt mogen stellen dat is voldaan aan de noodzakelijke landschappelijke inpassing.

De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het provinciaal en gemeentelijk beleid noch de Verordening in zoverre in de weg staan aan de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen. [appellant] heeft met hetgeen hij heeft aangevoerd niet aannemelijk gemaakt dat de bestemming "Natuur" op de betrokken percelen

behouden dient te blijven.

5. [appellant] stelt dat de gevolgen vanwege de uitbreiding van het kampeerterrein Ambousen voor de natuur onvoldoende zijn onderzocht. Voorts stelt hij dat het ecologisch onderzoek niet onafhankelijk is, omdat dit is uitgevoerd in opdracht van de initiatiefnemer van de uitbreiding van het kampeerterrein [appellant].

5.1. In het kader van de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen is de "Quickscan ecologie uitbreiding caravanpark Ambousen Ameland" uitgevoerd door Arcadis. De resultaten daarvan zijn weergegeven in het rapport van 30 september 2010 (hierna: de Quickscan). Volgens de Quickscan kunnen negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen waarvoor Natura 2000-gebied Duinen Ameland is aangewezen, worden uitgesloten. Er is derhalve geen passende beoordeling of vergunning benodigd op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Voorts zijn compensatie en mitigatie niet aan de orde, aldus de Quickscan.

De paardenweide ligt binnen de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS). De maatregelen die getroffen worden op en grenzend aan het plangebied zorgen volgens de Quickscan voor een dusdanige kwaliteitsverbetering van het huidige plangebied, dat er sprake is van 'compensatie in de vorm van kwaliteitsverbetering'.

Volgens de Quickscan komen in het plangebied beschermde soorten van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) voor, maar kunnen negatieve gevolgen daarvoor worden voorkomen of beperkt door naleving van het ecologisch protocol. Voorts geldt voor een aantal soorten een algemene vrijstelling. In zoverre levert de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen volgens de Quickscan geen problemen op voor de soortenbescherming.

Uit het voorgaande volgt dat de natuuraspecten met betrekking tot de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen in de Quickscan zijn betrokken in de beoordeling.

Over het betoog dat het ecologisch onderzoek in opdracht van de initiatiefnemer van het plan als zodanig niet onafhankelijk is, overweegt de Afdeling als volgt. De raad dient bij het vaststellen van een bestemmingsplan ingevolge artikel 3:2 van de Awb de relevante feiten vast te stellen en de nodige kennis te vergaren over de af te wegen belangen. Daartoe hoeft hij echter niet zelf het benodigde onderzoek te doen, maar kan hij gebruik maken van onderzoek door derden, mits hij zich ervan vergewist dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dat het ecologisch onderzoek in opdracht van de initiatiefnemer is uitgevoerd, betekent niet dat het onderzoek om die reden niet onafhankelijk is.

[appellant] heeft met hetgeen hij heeft aangevoerd niet aannemelijk gemaakt dat het ecologisch onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis bevat of zo onzorgvuldig tot stand is gekomen dat de raad dit onderzoek niet bij zijn afweging had mogen betrekken en in plaats daarvan zelf onderzoek had moeten doen. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan zich hierop niet heeft mogen baseren.

Voorts geeft hetgeen [appellant] aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Archeologie

6. [appellant] stelt dat de raad, gelet op de bouwmogelijkheden die het plan biedt, ten onrechte geen nader archeologisch onderzoek heeft laten uitvoeren op de locatie waar de uitbreiding van het kampeerterrein Ambousen is voorzien.

6.1. Ingevolge artikel 38a, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals de wet luidde ten

tijde van de vaststelling van het plan, houdt de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en bij de bestemming van de in het plan begrepen gronden, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 kan de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in het belang van de archeologische monumentenzorg worden verplicht een rapport over te leggen, waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord naar het oordeel van het bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1.1 van die wet in voldoende mate is zeker gesteld.

6.2. Op de betreffende percelen is de bestemming "Recreatie-Kampeerterrein" toegekend.

Ingevolge artikel 11, lid 11.1, van de planregels zijn de voor Recreatie-Kampeerterrein aangewezen gronden onder meer bestemd voor:

a. een kampeerterrein, waarbij de instandhouding van de landschappelijke waarden van de gronden wordt nagestreefd;

b. gebouwen ten behoeve van:

1. Onderhoud en beheer;

2. Sport- en ontspanning;

3. Sanitaire voorzieningen;

4. Een bedrijfswoning, ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning";

(..)

m. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

6.3. Ingevolge artikel 11, lid 11.1, aanhef en onder b, van de planregels in samenhang gezien met de verbeelding, maakt het plan op percelen met de bestemming "Recreatie-Kampeerterrein" bebouwing mogelijk.

6.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraken van 9 december 2009 in zaak nr. 200801932/1/R1 en 29 september 2010 in zaak nr. 200809200/1/R1) rust op het gemeentebestuur de plicht zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwvoorschriften voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het onderzoek dat nodig is voor de bescherming van archeologische (verwachtings)waarden kan blijkens de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, p. 46) bestaan uit het raadplegen van beschikbaar kaartmateriaal, maar wanneer het beschikbare kaartmateriaal ontoereikend is, zal plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins nodig zijn.

6.5. In de plantoelichting staat dat de raad met behulp van de provinciale kaart Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (hierna: FAMKE) is nagegaan of de gronden binnen het plangebied archeologisch van betekenis zijn. Het gebied waar de uitbreiding van kampeerterrein Ambousen is voorzien, is op de FAMKE deels aangeduid als gebied waar geen onderzoek noodzakelijk is en deels als "periode ijzertijd-middeleeuwen karterend onderzoek 1". In gebieden met deze aanduiding geldt de aanbeveling van de provincie om bij ingrepen van meer dan 500 m² een karterend archeologisch onderzoek te laten uitvoeren.

Kampeerterein Ambousen grenst aan recreatiepark Boomhiemke. Het deel van het recreatiepark Boomhiemke waar het omzetten van stacaravans naar chalets is voorzien is op de FAMKE geheel aangeduid als "periode ijzertijd-middeleeuwen". In het kader van het plan is daarom op dat terrein een archeologisch onderzoek uitgevoerd door MUG ingenieursbureau, bestaande uit een bureauonderzoek en een inventariserend veldonderzoek door middel van boringen tot 3,5 m onder maaiveld. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport van 3 oktober 2011 (hierna: archeologisch rapport). Volgens het archeologisch rapport is in één boring een vegetatiehorizont aangetroffen op 2,30 - 2,40 m onder maaiveld. De aanwezigheid daarvan duidt erop dat de omstandigheden mogelijk gunstig waren voor bewoning. Dit vegetatieniveau bevindt zich echter ruim onder de geplande verstoringsdiepte van 1,65 m onder maaiveld. Voorts zijn er volgens het archeologisch rapport geen aanwijzingen aangetroffen die duiden op bewoning en wordt de kans op het aantreffen van archeologische resten, in samenhang gezien met de lage verwachting voor de periode steentijd-ijzertijd op de FAMKE zeer gering geacht. De werkzaamheden kunnen vanuit archeologisch oogpunt dan ook zonder bezwaar worden uitgevoerd en er wordt geen vervolgonderzoek aanbevolen, aldus het archeologisch rapport.

De raad heeft het op grond van de FAMKE en de uitkomsten van het archeologisch onderzoek op het naastgelegen recreatiepark Boomhiemke niet nodig geoordeeld dat op het terrein waar de uitbreiding van kampeerterein Ambousen is voorzien, nader archeologisch onderzoek wordt verricht.

6.6. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich aan de hand van de FAMKE en het archeologisch rapport voldoende heeft geïnformeerd omtrent de archeologische situatie in het desbetreffende gebied en dat met het archeologisch vooronderzoek is voldaan aan artikel 38a van de Monumentenwet 1988. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de betrokken diensten van de provincie in het kader van het vooroverleg ten aanzien van dit aspect geen aanleiding hebben gezien tot het maken van opmerkingen, dat artikel 41, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 het bevoegd gezag de mogelijkheid biedt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning een archeologisch rapport te verlangen en dat indien tijdens eventuele bouwwerkzaamheden een vondst wordt gedaan de meldplicht van artikel 53 van de Monumentenwet 1988 geldt.

Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd biedt dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met betrekking tot de uitbreiding van kampeerterein Ambousen geen nader archeologisch onderzoek behoeft te worden verricht.

Conclusie

7. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan, voor zover door hem bestreden, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het plan anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

8. Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep ongegrond;

II. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

632.