

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ4005
Datum uitspraak	13 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 februari 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Amsteleiland" vastgesteld.

Volledige tekst

201203167/1/T1/R1.

Datum uitspraak: 13 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Ouderkerk aan de Amstel,
gemeente Amstelveen,

en

de raad van de gemeente Amstelveen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 februari 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Amsteleiland" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 27 maart 2012, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 november 2012, waar [appellant] en anderen, in persoon en bij monde van [appellant A], bijgestaan door mr. ir. J.A.M. van der Lee, en de raad, vertegenwoordigd door M. Maarschalk en P.C. Vermond, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting als partijen gehoord het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland, beide vertegenwoordigd door mr. H.T. Ziengs, werkzaam bij de provincie, en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Eiland in de Amstel B.V. en Qlincker Vastgoed Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door mr. J. Geelhoed, advocaat te Naaldwijk.

Met toepassing van artikel 8:64, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft de Afdeling het onderzoek ter zitting geschorst teneinde de raad, het college van gedeputeerde staten en Eiland in de Amstel B.V. en Qlincker Vastgoed Ontwikkeling B.V. in

de gelegenheid te stellen te reageren op een door [appellant] en anderen ingediend nader stuk van 7 november 2012.

Bij brieven van 4, 5 en 10 december 2012 hebben de raad, het college van gedeputeerde staten en Eiland in de Amstel B.V. en Qlincker Vastgoed Ontwikkeling B.V. een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellant] en anderen, de raad, het college van gedeputeerde staten en Eiland in de Amstel B.V. en Qlincker Vastgoed Ontwikkeling B.V. bij brieven van 20 december 2012 en 17 en 24 januari 2013 een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek krachtens artikel 8:64, vijfde lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State (hierna: de WRvS), zoals dat luidde ten tijde van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Het bestemmingsplan en de ontheffing

2. Het plan voorziet in de bouw van 30 woningen op het Amsteleiland. Het eiland is in particulier eigendom en sinds de jaren van '50 van de vorige eeuw grotendeels in gebruik geweest als scheepswerf met een jachthaven. Het gebruik als scheepswerf is eind jaren '80 van de vorige eeuw beëindigd. Als gevolg van dat gebruik is bodemverontreiniging ontstaan. Met de bouw van 30 woningen is beoogd het eiland te herontwikkelen en tevens de bodemsanering van het eiland te bekostigen.

Om vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming met de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (hierna: de PRVS) mogelijk te maken, heeft het college van gedeputeerde staten bij besluit van 30 augustus 2011, verzonden op 1 september 2011, krachtens artikel 14, tweede lid en derde lid, van de PRVS ontheffing verleend voor de realisatie van de in het bestemmingsplan opgenomen voorziene 30 woningen.

HET BEROEP VOOR ZOVER GERICHT TEGEN DE ONTHEFFING

Geconcentreerde rechtsbescherming tegen de ontheffing en terinzagelegging

3. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 6 juni 2012 in zaak nr. 201110671/1/R1 heeft overwogen, kunnen tegen het besluit tot het verlenen van de ontheffing met het oog op een doelmatige rechtsgang eerst rechtsmiddelen worden aangewend bij het besluit waarop het betrekking heeft. Voor zover het beroep betrekking heeft op het besluit van 30 augustus 2011 tot verlening van de ontheffing, maakt het derhalve deel uit van dit geding. In dat kader kunnen de bezwaren tegen de verleende ontheffing ten volle aan de orde worden gesteld en zal worden beoordeeld of het college van gedeputeerde staten in redelijkheid de ontheffing heeft kunnen verlenen en of de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan gebruik heeft mogen maken van de verleende ontheffing.

Dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van de ontheffing voor de mogelijkheid van beroep als één besluit moeten worden aangemerkt. Het beroep tegen het besluit tot het verlenen van de ontheffing wordt aldus geïncorporeerd in de beroepsprocedure over het bestemmingsplan. Deze systematiek staat

in de weg aan de mogelijkheid om tegen het besluit tot het verlenen van de ontheffing eerst bezwaar te maken.

Grondslag van de ontheffing en noodzaak van de voorziene woningbouw

4. [appellant] en anderen voeren aan dat de raad impliciet toepassing heeft gegeven aan de Ruimte voor Ruimte-regeling zoals opgenomen in artikel 16 van de PRVS, maar dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing ervan, aangezien de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat het aantal van 30 woningen noodzakelijk is om de bodemsanering van het eiland te kunnen realiseren. Het college van gedeputeerde staten is er volgens [appellant] en anderen bij het verlenen van de ontheffing ten onrechte aan voorbijgegaan dat artikel 16 van de PRVS de bouw van woningen in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling slechts toestaat als de noodzaak van het aantal voorziene woningen is aangetoond.

Voorts vindt de ontheffing volgens [appellant] en anderen ten onrechte haar grondslag in artikel 14, tweede lid, in plaats van artikel 13, tweede lid, van de PRVS.

Bovendien is in de ontheffing onvoldoende onderbouwd dat er behoefte is aan dit aantal woningen, aldus [appellant] en anderen.

4.1. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de PRVS voorziet een bestemmingsplan niet in de ontwikkeling van nieuwe woningbouw in het landelijk gebied.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a en b, kan het college van gedeputeerde staten, gehoord de Adviescommissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling, ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste lid voor nieuwe woningbouw, hieronder begrepen de ontwikkeling van nieuwe landgoederen, zoals bedoeld in artikel 1 van deze verordening, die bijdraagt aan een substantiële verbetering van de in de directe omgeving daarvan aanwezige kwaliteiten van het landschap en overige nieuwe woningbouw in het landelijk gebied.

Ingevolge het derde lid kan het college van gedeputeerde staten de ontheffing als bedoeld in het tweede lid uitsluitend verlenen indien:

- a. de noodzaak van nieuwe woningbouw is aangetoond aan de hand van de in het vierde lid genoemde documenten;
- b. is aangetoond dat nieuwe woningbouw niet kan worden gerealiseerd door herstructureren, intensiveren, combineren of transformeren binnen bestaand bebouwd gebied en;
- c. het bepaalde in artikel 15 in acht wordt genomen.

Ingevolge het vierde lid stelt het college van gedeputeerde staten de volgende documenten vast:

- a. gebiedsdocument Noord-Holland noord 2010-2020 en Metropoolregio Amsterdam 2010 (vastgesteld in 2009);
- b. provinciale woningbouwmonitor (jaarlijks opgesteld en vastgesteld);
- c. provinciale woonvisie; en de regionale actieprogramma's (vast te stellen in respectievelijk 2010 en 2011).

Ingevolge artikel 14, eerste lid, voorziet een bestemmingsplan, onverminderd het bepaalde in de artikelen 12 en 13, ook niet in nieuwe verstedelijking of uitbreiding van bestaande verstedelijking, als bedoeld in artikel 1 van de verordening, in het landelijk gebied.

Ingevolge het tweede lid kan het college van gedeputeerde staten, gehoord de ARO,

ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste lid.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder c, kan het college van gedeputeerde staten de ontheffing als bedoeld in het tweede lid uitsluitend verlenen indien het bepaalde in artikel 15 in acht wordt genomen.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, houdt een bestemmingsplan, dat voorziet in nieuwe of uitbreiding van bestaande verstedelijking, als bedoeld in de artikelen 12, 13 en 14 in het landelijk gebied, rekening met:

- a. de kernkwaliteiten van de verschillende landschapstypen en aardkundige waarden als bedoeld in artikel 8;
- b. de kernkwaliteiten van de bestaande dorpsstructuur waaraan wordt gebouwd;
- c. de openheid van het landschap daarbij inbegrepen stilte en duisternis;
- d. de historische structuurlijnen;
- e. cultuurhistorische objecten;

overeenkomstig de in het tweede lid genoemde Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

Daartoe geeft de toelichting bij het bestemmingsplan ten minste een verantwoording van de mate waarin deze nieuwe functies rekening houden met:

- 1. de ontwikkelingsgeschiedenis van het landschap;
- 2. de ordeningsprincipes van het landschap;
- 3. de bebouwingskarakteristieken (architectuur, stedenbouw, openbare ruimte) ter plaatse;
- 4. de inpassing van de nieuwe functies in de ruimere omgeving (grotere landschapseenheid);
- 5. de bestaande kwaliteiten van het gebied (inclusief de ondergrond) als hiervoor bedoeld en de maatregelen die nodig zijn om negatieve effecten op deze kwaliteiten op te heffen in relatie tot de nieuwe functies.

Ingevolge het tweede lid stellen provinciale staten de landschapstypen en kernkwaliteiten als bedoeld in het eerste lid vast in een Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, voor zover thans van belang, kan een bestemmingsplan voorzien in de mogelijkheid van nieuwe woningen ter compensatie van storende bebouwing of functies buiten het bestaand bebouwd gebied als voorzien is in een Ruimte voor Ruimte-regeling.

Deze regels voorzien in ieder geval in:

- a. een vermindering van het bebouwde oppervlak door een netto-afname van bebouwing;
- b. zekerstelling dat de herstructurering van de te saneren locatie inclusief de sloop van de hiervoor bedoelde bebouwing of functies plaats heeft;
- c. niet meer woningen worden toegestaan dan noodzakelijk is om de sloop van bedoelde bebouwing of functies te realiseren; de compensatie vanuit het ruimte voor ruimte beleid dient bij voorkeur plaats te vinden in of tegen bestaand bebouwd gebied.

Op de ontheffing is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing. Ingevolge artikel 1.5, eerste lid, van de Chw kan een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is

ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist, in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

4.2. Ter zitting is van de zijde van het college van gedeputeerde staten meegedeeld dat de ontheffing haar grondslag vindt in artikel 14 van de PRVS, omdat 60% van het Amsteleiland deel uitmaakt van het Bestaand Bebouwd Gebied (hierna: BBG), zodat wordt voorzien in uitbreiding van bestaande verstedelijking in het landelijk gebied, als bedoeld in artikel 14 van de PRVS.

In de reactie van 5 december 2012 heeft het college van gedeputeerde staten voorts toegelicht dat de gronden van het Amsteleiland waarop op grond van het voorgaande plan een bedrijfsbestemming rustte en waaraan thans een woonbestemming is toegekend, formeel buiten de beoordeling in het kader van het verlenen van de ontheffing vallen, omdat in zoverre sprake is van woningbouw binnen BBG. Het college van gedeputeerde staten heeft toegelicht er echter voor te hebben gekozen het plan als geheel te beoordelen, om zodoende een integraal beeld te verkrijgen. Verder heeft het college van gedeputeerde staten benadrukt dat inhoudelijk ook is getoetst aan de vereisten van artikel 13, vierde lid, van de PRVS.

4.3. Voor zover [appellant] en anderen hebben aangevoerd dat de raad toepassing heeft gegeven aan de Ruimte voor Ruimte-regeling van artikel 16 van de PRVS, wordt overwogen dat dit betoog feitelijke grondslag mist. De raad heeft desgevraagd ter zitting bevestigd dat de Ruimte voor Ruimte-regeling niet is toegepast. Overigens is een ontheffing van het college van gedeputeerde staten niet vereist bij toepassing door de raad van de Ruimte voor Ruimte-regeling.

Het betoog faalt in zoverre.

4.4. Ten aanzien van de vraag of het college van gedeputeerde staten ten onrechte artikel 14 van de PRVS aan de ontheffing ten grondslag heeft gelegd, overweegt de Afdeling als volgt. Het college van gedeputeerde staten was bij de beantwoording van de vraag of ontheffing van de PRVS kon worden verleend niet gehouden het gehele plan te beoordelen, maar uitsluitend voor zover daarin is voorzien in woningbouw buiten BBG. Het college van gedeputeerde staten heeft gelet hierop ten onrechte niet artikel 13 van de PRVS aan de ontheffing ten grondslag gelegd.

De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 1.5 van de Chw en overweegt daartoe als volgt. Aan de gebruikmaking van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen, worden in artikel 13, derde lid, en artikel 14, derde lid, van de PRVS in belangrijke mate dezelfde voorwaarden gesteld. Het college van gedeputeerde staten heeft bovendien de noodzaak van de verstedelijking in dit geval aangetoond aan de hand van de in artikel 13, vierde lid, van de PRVS vermelde documenten. Ten aanzien van het ingevolge artikel 13, vierde lid, aanhef en onder c, van de PRVS gestelde vereiste dat een regionaal actieprogramma (hierna: RAP) dient te worden opgesteld, wordt overwogen dat ten tijde van de ontheffing nog geen RAP was vastgesteld. Dat was in dit geval echter niet vereist. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de toelichting bij artikel 13 van de PRVS staat dat het deel van de provinciale woonvisie, het RAP, leidend is voor de beoordeling of een uitbreiding van nieuwe woningbouw noodzakelijk is en dat zolang de provinciale woonvisie nog niet is vastgesteld wordt volstaan met toetsing aan de overige in het vierde lid genoemde documenten.

Gelet op het voorgaande heeft het college van gedeputeerde staten bij de beoordeling of

onthefing van de PRVS kon worden verleend, materieel de vereisten als vermeld in artikel 13 van de PRVS toegepast. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding de schending van artikel 13 van de PRVS te passeren met toepassing van artikel 1.5, eerste lid, van de Chw.

4.5. Ten aanzien van de noodzaak van de op het Amsteleiland voorziene woningbouw wordt voorts als volgt overwogen.

In de onthefing is vermeld dat met de herontwikkeling van het Amsteleiland een aantal doelen wordt gediend, te weten het verbeteren van de milieukwaliteit door functieverandering van bedrijfsmatige activiteiten in een woonfunctie, het verbeteren van de bodemkwaliteit door de sanering van de bodem en het voorzien in een bijzonder woonmilieu. Voorts staat in de onthefing dat het onderhavige plan ziet op 30 woningen in een bijzonder, bovenmodaal marktsegment waarmee invulling wordt gegeven aan een regionale behoefte. Uit een onderzoek van RIGO Research en Advies uit juli 2010 naar de verhuisdynamiek en woningbehoefte in de stadsregio Amsterdam, is gebleken dat een tekort bestaat van 860 woningen in het landelijk woonmilieu in de stadsregio Zuid, waarvan Amstelveen deel uitmaakt. Gelet op het profiel van Amstelveen met een sterke internationale gerichtheid en ligging nabij Schiphol, zijn juist hier landelijke woonmilieus zeer gewild, aldus de onthefing.

Naar het oordeel van de Afdeling is gezien het vorenstaande de noodzaak van de in het bestemmingsplan voorziene woningbouw afdoende aangetoond. Voor zover [appellant] en anderen hebben aangevoerd dat uit het advies van RIGO Research en Advies volgt dat de vraag naar dure koopwoningen slechts een derde deel van de behoefte aan 860 woningen beslaat, wordt overwogen dat ook indien slechts vraag bestaat naar 286 koopwoningen in het duurdere segment, de behoefte aan de 30 in het bestemmingsplan voorziene woningen met de verwijzing naar de in artikel 13, vierde lid, van de PRVS vermelde documenten, waaronder het onderzoek van RIGO Research en Advies, voldoende is gestaafd.

Ten aanzien van het betoog van [appellant] en anderen dat voormeld advies van RIGO Research en Advies is gebaseerd op gegevens uit mei 2009, terwijl de stagnatie in de woningbouw als uitvloeisel van de financiële crisis vooral nadien is opgetreden, wordt overwogen dat hiermee, wat hier verder van zij, niet aannemelijk is gemaakt dat de raad niet in redelijkheid ten tijde van de vaststelling van het plan heeft kunnen aannemen dat de in het plan voorziene woningbouw binnen de planperiode van 10 jaren zal worden gerealiseerd.

Voorts heeft het college van gedeputeerde staten zich in het kader van de vraag of de beoogde verstedelijking niet door herstructureren, intensiveren, combineren of transformeren binnen BBG kan worden gerealiseerd, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan juist ziet op het herstructureren van BBG. Door het niet langer mogelijk maken van milieuhinderlijke bedrijvigheid en de sanering van de bodem, wordt de ruimtelijke structuur ter plaatse verbeterd. Onweersproken is bovendien voorts dat elders binnen het BBG geen ruimte aanwezig is om de ontwikkeling ten behoeve van dit deel van de woningmarkt, het hogere segment, binnen de gemeente Amstelveen, die reeds voor 90% bestaat uit BBG, te realiseren.

Voor zover [appellant] en anderen hebben aangevoerd dat niet is aangetoond dat een aantal van 30 woningen noodzakelijk is om de sanering van het eiland mogelijk te maken, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is van de zijde van de raad aangegeven dat aan de markt zal worden overgelaten hoeveel woningen daadwerkelijk op het Amsteleiland zullen worden gerealiseerd. Indien meer kavels door een koper worden samengevoegd zullen wellicht minder dan 30 woningen worden gerealiseerd.

De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling, hoewel het gezien zijn toelichting niet is

uitgesloten dat uiteindelijk minder dan 30 woningen op het Amsteleiland zullen worden gerealiseerd, gelet op de hiervoor weergegeven woningbehoefte in redelijkheid een bovengrens van 30 woningen in het bestemmingsplan kunnen vaststellen. Het voorgaande in aanmerking genomen geeft hetgeen [appellant] en anderen aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat de noodzaak van de realisatie van de 30 voorziene woningen niet is aangetoond.

Het betoog faalt.

Verkeersberekening

5. Voorts voeren [appellant] en anderen aan dat bij het verlenen van de ontheffing ten onrechte is uitgegaan van een in de "Nota van Uitgangspunten Amsteleiland" van mei 2007 (hierna: de NvU) opgenomen onjuiste verkeersberekening, waarop het aantal van 30 woningen in het plan is gebaseerd. In de NvU is uitgegaan van maximaal 200 verkeersbewegingen per etmaal, gebaseerd op de maximale mogelijkheden van het voorheen geldende bestemmingsplan. Volgens [appellant] en anderen lag het aantal verkeersbewegingen in werkelijkheid echter aanzienlijk lager.

[appellant] en anderen vrezen bovendien dat het plan tot meer dan 200 vervoersbewegingen per etmaal zal leiden, aangezien hierin onvoldoende regels zijn opgenomen omtrent het gebruik van aanlegsteigers en boothuizen, zodat deze ook voor openbare doeleinden kunnen worden gebruikt.

5.1. De raad heeft toegelicht dat het in het plan voorziene aantal woningen een resultante is van het maximaal toegestane aantal verkeersbewegingen. Er is een berekeningsmethodiek gevolgd om een fictieve verkeersdruk te berekenen voor een bedrijventerrein conform het voorheen geldende bestemmingsplan "Eiland in de Amstel". Hierbij is de ondergrens van de theoretische verkeersdruk van het Amsteleiland als norm voor het aantal woningen op het eiland gehanteerd. Uitgaande van een bruto vloeroppervlak van 5000 m², is uitgegaan van minimaal 100 en maximaal 200 werknemers. Dit komt neer op tussen de 200 en 400 autobewegingen per werkdag. Voor de autodruk van een woning is uitgegaan van 6,5 autobewegingen per etmaal per woning. Door 200 verkeersbewegingen te delen door 6,5, is de raad uitgekomen op afgerond 30 woningen.

In de reactie van 4 december 2012 heeft de raad verder toegelicht dat voor de Ronde Hoep west, de toegangsweg voor het Amsteleiland, een maximumsnelheid van 60 km/uur geldt. Uitgaande van die maximumsnelheid houdt de gemeente Ouder-Amstel voor een dergelijke weg buiten de bebouwde kom een maximum van 800 tot 1150 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etmaal) als acceptabel aan. Voorts heeft de raad uiteengezet dat in oktober 2005 gedurende twee weken ter plaatse van de Ronde Hoep west verkeerstellingen zijn gehouden, waaruit is gebleken dat hier ongeveer 600 mvt/etmaal voorkomen.

5.2. [appellant] en anderen hebben naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de in de NvU gehanteerde grondslagen voor de berekening van de aantallen verkeersbewegingen per etmaal niet juist zijn. De stelling dat het aantal verkeersbewegingen ten tijde van het voorheen geldende bestemmingsplan aanmerkelijk lager lag dan het aantal waarvan in de NvU is uitgegaan, is door [appellant] en anderen niet met objectieve gegevens gestaafd.

De raad heeft zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met de gemeten 600 mvt/etmaal op de Ronde Hoep west en de theoretische verkeersdruk van het Amsteleiland van 200 mvt/etmaal, niet de grens wordt bereikt van het aantal mvt/etmaal dat

op grond van de wegcategorisering acceptabel is. Van deze aantallen dienen bovendien de ten tijde van het verkeersonderzoek door toenmalige bewoners en tijdelijke bedrijven op het Amsteleiland veroorzaakte verkeersbewegingen nog te worden afgetrokken. Het aantal verkeersbewegingen blijft gelet op het voorgaande onder de 800 mvt/etmaal.

In aanmerking genomen de toelichting van de raad op de gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van het aantal verkeersbewegingen, bestaat geen grond voor het oordeel dat deze uitgangspunten onjuist zijn en dat het college van gedeputeerde staten bij het verlenen van de ontheffing niet in redelijkheid van deze gegevens heeft kunnen uitgaan. Voor zover [appellant] en anderen hebben aangevoerd dat de verkeerstellingen van oktober 2005 niet representatief zijn omdat het in de zomerperiode drukker is op de Ronde Hoep west, wordt overwogen dat, wat hier verder van zij, op grond van de wegcategorisering van de gemeente Amstelveen een aanzienlijk groter aantal mvt/etmaal, tot een maximum aantal van 1150 mvt/etmaal, ook nog acceptabel zou zijn. Niet aannemelijk is dat in de zomerperiode dit aantal - uitzonderingen daargelaten - overschreden zal worden.

Ten aanzien van de vrees van [appellant] en anderen dat het plan tot meer dan 200 vervoersbewegingen per etmaal zal leiden, aangezien in het plan onvoldoende regels zijn opgenomen omtrent het gebruik van aanlegsteigers en boothuizen, zodat deze voor openbare doeleinden kunnen worden gebruikt, wordt als volgt overwogen.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder d, van de planregels, zijn de voor "Water" aangewezen gronden uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "aanlegsteiger" bestemd voor privé-aanlegsteigers. Hieruit volgt dat aanlegsteigers niet voor openbare doeleinden kunnen worden gebruikt. Hoewel ten aanzien van boothuizen en terrassteigers een dergelijke beperking niet is opgenomen, is niet aannemelijk dat de in het plan voorziene terrassteigers en boothuizen voor openbare doeleinden zullen worden gebruikt. In dat verband acht de Afdeling van belang dat het Amsteleiland een privé-eiland is waarop geen recreatiemogelijkheden of horecagelegenheden zijn voorzien.

Het betoog faalt.

Adviescommissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna: de ARO)

6. [appellant] en anderen betogen voorts dat de ARO bij de advisering aan het college van gedeputeerde staten omtrent het verlenen van ontheffing niet heeft gezien of de noodzaak van de beoogde verstedelijking is aangetoond.

Uit het verslag van de vergadering van de ARO van 1 juni 2011 kan volgens [appellant] en anderen worden afgeleid dat de ARO moeite had met het aantal van 30 woningen en niet heeft mogen adviseren over de wenselijkheid van de afgifte van de ontheffing voor het realiseren van 30 woningen op het Amsteleiland, maar zich heeft moeten beperken tot een beschouwing over de wijze waarop de negatieve effecten van deze keuze enigszins kunnen worden verzacht. De ARO heeft zich bovendien laten beperken in zijn beoordelingsmogelijkheden door de stelling van het gemeentebestuur van Amstelveen dat de bouw van 30 woningen een absolute noodzaak is, terwijl het plan ruimte biedt om in plaats van 30 woningen te volstaan met de bouw van 8 woningen.

Voorts hebben [appellant] en anderen aangevoerd dat de ARO er bij de advisering van uit is gegaan dat het college van gedeputeerde staten reeds had ingestemd met het woningaantal van 30 uit de NvU, zodat de ARO voor het blok is gezet ten aanzien van het woningaantal. Zij verwijzen naar een brief van een lid van het college van gedeputeerde staten van 16 april 2007, waarin hij namens het college van gedeputeerde staten heeft meegedeeld dat in

principe kan worden ingestemd met de gewenste ontwikkelingen op het Amsteleiland. Deze brief is volgens [appellant] en anderen echter geen instemmingsbesluit van het college van gedeputeerde staten.

Voorts is volgens [appellant] en anderen sprake geweest van vooringenomenheid bij deze gedeputeerde ten aanzien van het project Amsteleiland. Het Amsteleiland was voor de vaststelling van de NvU eigendom van een serie vastgoedfirma's die in elkaar overgingen of elkaar overnamen. Uit onafhankelijk onderzoek naar de bestuurscultuur in Noord-Holland van de commissie Operatie Schoon Schip blijkt volgens [appellant] en anderen dat een relatie bestaat tussen die vastgoedfirma's en de gedeputeerde. De desbetreffende rechtspersonen zijn onderdeel van het onderzoek naar niet integere elementen in het bestuurlijk optreden vanuit het provinciebestuur. Het Amsteleiland kon na het vaststellen van de NvU door de eigenaar tegen een veel hogere prijs worden doorverkocht aan een nieuwe eigenaar.

De ARO heeft gezien het vorenstaande volgens [appellant] en anderen op verkeerde gronden aan het college van gedeputeerde staten geadviseerd, zodat ook de op het advies berustende ontheffing van het college van gedeputeerde staten op onjuiste gronden is verleend.

6.1. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de PRVS, adviseert de ARO het college van gedeputeerde staten over aangelegenheden betreffende de ruimtelijke ordening, verstedelijking en ruimtelijke kwaliteit in Noord-Holland, indien de bepalingen van deze verordening dit voorschrijven.

Ingevolge het vijfde lid kunnen gemeenten, wanneer nut en noodzaak van de betreffende verstedelijking buiten BBG is aangetoond, in een vroeg stadium over ontwikkelingen op hun grondgebied advies vragen aan de ARO.

6.2. Ter zitting, alsmede in de reactie van 5 december 2012, is van de zijde van het college van gedeputeerde staten toegelicht dat de ARO adviseert omtrent de met een ontheffing samenhangende aspecten van ruimtelijke kwaliteit, zoals omschreven in artikel 15 van de PRVS. In de toelichting behorende bij dat artikel is uitdrukkelijk vermeld dat de ARO niet adviseert omtrent het aspect nut en noodzaak van voorziene verstedelijking. Dit aspect komt aan de orde in een zogeheten voorttoets. Artikel 4, vijfde lid, van de PRVS, maakt het gemeentebesturen mogelijk een prealabele vraag over een ontwikkeling ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit aan de ARO voor te leggen. Het gemeentebestuur legt deze aanvraag voor advies neer bij het college van gedeputeerde staten. Ten behoeve van dat advies zijn nut en noodzaak van de ontwikkeling in het gebied buiten het BBG dan reeds door het college van gedeputeerde staten vastgesteld.

Ter zitting is van de zijde van het college van gedeputeerde staten toegelicht dat met de brief uit 2007 door de gedeputeerde, die daartoe gemachtigd was, een principe-uitspraak is gedaan omtrent een prealabele vraag in vorenbedoelde zin van het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen omtrent het Amsteleiland. [appellant] en anderen hebben naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat desbetreffende gedeputeerde vooringenomen was ten aanzien van de ontwikkeling van het Amsteleiland. De enkele niet nader toegelichte omstandigheid dat er een relatie bestond tussen de gedeputeerde en de vastgoedfirma's waaraan het Amsteleiland voor vaststelling van de NvU toebehoorde, wat daar verder van zij, en het feit dat deze gedeputeerde op 22 februari 2007 een werkbezoek heeft gebracht aan het Amsteleiland, is onvoldoende om die conclusie te kunnen rechtvaardigen.

Uit het vorenstaande volgt dat, anders dan [appellant] en anderen betogen, de ARO niet

behoeft te bezien of de noodzaak van de beoogde verstedelijking, waaronder het aantal voorziene woningen, is aangetoond. Dit aspect stond ter beoordeling van het college van gedeputeerde staten.

Voorts is door [appellant] en anderen niet betwist dat naar aanleiding van de in het verslag van de vergadering van 1 juni 2011 naar voren gebrachte kritiekpunten op het plan, door de ARO aan het college van gedeputeerde staten is geadviseerd ontheffing te verlenen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. In juli 2011 heeft de ARO in een schriftelijke consultatie geconcludeerd dat het gemeentebestuur in het bijgestelde plan recht heeft gedaan aan de opmerkingen die tijdens de behandeling van het plan in de vergadering van de ARO van 1 juni 2011 zijn gemaakt.

Gelet op het vorenstaande bestaat in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten het advies van de ARO in redelijkheid niet aan de ontheffing ten grondslag heeft kunnen leggen.

Het betoog faalt.

Conclusie ten aanzien van de ontheffing

7. Gelet op het hiervoor overwogene ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten de ontheffing voor de in het plan voorziene 30 woningen, niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat de ontheffing in zoverre anderszins is voorbereid of verleend in strijd met het recht. Hieruit volgt dat de raad bij de vaststelling van het plan gebruik heeft mogen maken van de verleende ontheffing.

HET BEROEP VOOR ZOVER GERICHT TEGEN HET PLAN

Maximale bouwhoogtes

8. [appellant] en anderen kunnen zich niet verenigen met de in het plan opgenomen maximale bouwhoogtes van de voorziene bebouwing op het Amsteleiland.

In het beeldkwaliteitsplan Amsteleiland (hierna: het beeldkwaliteitsplan) ontbreekt volgens [appellant] en anderen ten onrechte elke afweging ten aanzien van de vraag hoe de voorziene bebouwing zich verhoudt tot het landschap en de bebouwing in de Ronde Hoep, waartoe het Amsteleiland wordt gerekend.

De op grond van het plan maximaal toegestane bouwhoogte van 11 m aan de oostzijde van het eiland, is volgens [appellant] en anderen niet in overeenstemming met de aard van de bebouwing in de Ronde Hoep, waar de maximaal toegestane hoogte van woon- en bedrijfsgebouwen 10 m is, gerekend vanaf het maaiveld. Ten aanzien van de hoogte van de voorziene bebouwing aan de oostzijde had volgens [appellant] en anderen de bouwhoogte van de oorspronkelijke woningen op het eiland moeten worden aangehouden.

Met betrekking tot de voorziene bebouwing aan de westzijde van het eiland is volgens [appellant] en anderen ten onrechte beoordeeld of de voorziene woningen passen in het bebouwingspatroon aan de andere zijde van de Amstel, terwijl de bebouwing dient aan te sluiten bij de kernkwaliteiten van de Ronde Hoep. Voorts is geen aandacht besteed aan het zicht op het Amsteleiland gezien vanuit Amstelveense zijde. Bij het bepalen van de maximaal toegestane bouwhoogte aan de westzijde van het eiland is voorts ten onrechte de oude scheepswerf als referentie gebruikt. Het in het bestemmingsplan voorziene appartementengebouw met een maximale bouwhoogte van 15 m is, anders dan de

inmiddels gesloopte scheepswerf, volgens [appellant] en anderen niet gebiedseigen en brengt een ongewenst element van verstedelijking in het te beschermen landelijke gebied.
8.1. Ingevolge artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn de voor "Wonen - 1" aangewezen gronden bestemd voor vrijstaande grondgebonden woonhuizen.

Ingevolge lid 7.2, sub 7.2.1, aanhef en onder h, mag de bouwhoogte van een hoofdgebouw niet meer bedragen dan 12 m.

Ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder a, zijn de voor

"Wonen - 2" aangewezen gronden bestemd voor vrijstaande grondgebonden woonhuizen.

Ingevolge lid 8.2, sub 8.2.1, aanhef en onder f, mag de bouwhoogte van een hoofdgebouw niet meer bedragen dan 11 m.

Ingevolge lid 8.2, sub 8.2.1, aanhef en onder g, mag de goothoogte van een hoofdgebouw niet meer bedragen dan 3,5 m, waarbij 40% van de gevellengte een goothoogte mag hebben van maximaal 6,5 m.

Ingevolge lid 8.2, sub 8.2.1, aanhef en onder i, dient de hellingshoek van een dak voor ten minste 2 dakvlakken een hellingshoek te hebben van ten minste 30 graden en ten hoogste 50 graden.

Ingevolge artikel 9, lid 9.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Wonen - 3" aangewezen gronden bestemd voor een woongebouw.

Ingevolge lid 9.2, sub 9.2.1, aanhef en onder f, mag de bouwhoogte niet meer bedragen dan 12 m.

Ingevolge lid 9.2, sub 9.2.1, aanhef en onder h, dient te dakhelling ten minste 15 graden en ten hoogste 45 graden te bedragen.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn de voor "Wonen - 4" aangewezen gronden bestemd voor een woongebouw.

Ingevolge lid 10.2, sub 10.2.1, mag de bouwhoogte niet meer bedragen dan 15 m.

8.2. Ten aanzien van het betoog van [appellant] en anderen dat in het beeldkwaliteitsplan geen afweging is opgenomen ten aanzien van de vraag hoe de voorziene bebouwing zich verhoudt tot het landschap en de bebouwing in de Ronde Hoep, stelt de Afdeling voorop dat in deze procedure niet het beeldkwaliteitsplan, maar het bestemmingsplan ter beoordeling staat. Aan het beeldkwaliteitsplan komt voorts geen juridisch bindende betekenis toe, waardoor het niet kan afdoen aan hetgeen in het plan is bepaald.

Ten aanzien van de maximaal toegestane bouwhoogte van de voorziene woningen aan de oostzijde van het eiland, wijst de Afdeling erop dat de raad beleidsvrijheid toekomt bij het vaststellen van bestemmingen en regels voor gronden. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad bestemmingen en regels voor gronden kan vaststellen die in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

Niet is betwist dat de maximaal toegestane bouwhoogte van woningen langs de Amstel in Ouderkerk aan de Amstel, gelegen aan de overkant van de oostzijde van het Amsteleiland, 10 m is. De ter plaatse maximaal toegestane goothoogte varieert van 4 tot 6 m. Aan de gronden aan de oostzijde van het Amsteleiland, gericht op de Ronde Hoep, is de bestemming "Wonen - 2" toegekend.

Ingevolge artikel 8 van de planregels mogen deze woningen een bouwhoogte hebben van maximaal 11 m en een goothoogte van 3,5 m voor minimaal 60% en maximaal 6,5 m voor 40%. Van de zijde van de raad is ter zitting voorts toegelicht dat een maximaal toegestane bouwhoogte van 12 m gebruikelijk is in het buitengebied van de gemeente Amstelveen.

Gelet op de aan de oostzijde van het Amsteleiland toegestane lage maximale goothoogte, de maximaal toegestane dakhelling van 50 graden en de maximaal toegestane bouwhoogte, die bijna gelijk is aan de maximaal toegestane bouwhoogte van woningen in de Ronde Hoep, heeft de raad zich ten aanzien van de voorziene bebouwing op het oostelijk deel van het eiland in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat is aangesloten bij het landelijke karakter van de Ronde Hoep.

Ten aanzien van de gronden gelegen op het noordoostelijk deel van het eiland waaraan de bestemming "Wonen - 3" is toegekend, geldt dat ingevolge artikel 9 van de planregels, ter plaatse een woongebouw kan worden gerealiseerd met een maximale bouwhoogte van 12 m. Van de zijde van de raad is toegelicht dat dit gebouw een boerderijachtige uitstraling zal krijgen met een dakhelling van maximaal 45 graden, waardoor de bebouwing ook aansluit op het landelijke karakter van de oostzijde van het eiland. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het voorziene woongebouw niet aansluit op het landelijke karakter van de oostzijde.

Aan de gronden gelegen op de kop van het eiland is de bestemming "Wonen - 4" toegekend, zodat ingevolge artikel 10 van de planregels ter plaatse een woongebouw met een maximale bouwhoogte van 15 m is toegestaan. De raad heeft toegelicht dat door het stedenbouwkundig bureau LA for sale, dat het rapport schreef dat als basis heeft gediend voor de NvU, en de ARO is aangedrongen op een referentie naar het industriële verleden. Iets ten zuiden van het voorziene appartementencomplex stond voorheen bedrijfsbebouwing met een bouwhoogte van 15 m. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een appartementengebouw met een in de beoogde opzet industrieel karakter vanwege de verschijningsvorm en massa, refereert aan de oude industriële functie van het eiland met scheepswerf.

Gezien de hiervoor weergegeven toelichting van de raad ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de hiervoor vermelde planregels met de daarin opgenomen maximale bouw- en goothoogtes alsmede de maximale dakhelling, niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Spreading van de voorziene bebouwing oostzijde Amsteleiland

9. [appellant] en anderen kunnen zich voorts niet verenigen met de voorgestelde wijze van bebouwing aan de oostzijde van het eiland, waarbij over een lengte van nog geen 150 m vijf wooneenheden met een hoogte van maximaal 11 m worden gesitueerd. Dit aanzicht valt volgens [appellant] en anderen niet te rijmen met het streven om aansluiting te vinden bij het fysieke en ruimtelijke karakter van de Ronde Hoep, waar een verspreide ligging van woningen en boerderijen in een open landschap de norm is. Uit de sfeerschetsen die in het beeldkwaliteitsplan zijn opgenomen, blijkt volgens [appellant] en anderen dat het aantal wooneenheden, de hoogte ervan en de afstand tussen de wooneenheden leiden tot een visueel beeld van een stenen barrière die niet past bij de aard van het achterland en evenmin bij de nagestreefde ecologische doelstelling voor de oostelijke rand van het eiland.

[appellant] en anderen wijzen er voorts op dat in de NvU is aangegeven dat de oostoever

ge vrijwaard dient te blijven van woonbebouwing.

9.1. Aan de meest oostelijk gelegen gronden langs de oever van het eiland, is de bestemming "Wonen - 2" toegekend. Daarnaast is op de verbeelding een aparte maatvoeringsaanduiding opgenomen, waaruit volgt dat op die gronden maximaal 5 wooneenheden zijn toegestaan.

9.2. Nu het gaat om een maximum aantal van slechts 5 wooneenheden over een lengte van omstreeks 150 m, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een verspreide ligging van de wooneenheden. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat met de ligging van de desbetreffende wooneenheden het beeld van een stenen barrière wordt opgeroepen. Gelet hierop wordt in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd evenmin grond gevonden voor het oordeel dat met het ter plaatse voorziene aantal wooneenheden geen rekening is gehouden met het karakter van de Ronde Hoep en het achterland van het oostelijk deel van het eiland.

Anders dan [appellant] en anderen betogen, kan uit de NvU niet worden afgeleid dat de oostoever ge vrijwaard dient te blijven van woonbebouwing. In de NvU is als uitgangspunt vermeld dat op het Amsteleiland maximaal 12 grondgebonden woningen met een ruime tuin worden gerealiseerd aan de oostelijke helft van het eiland. Voorts is daarin vermeld dat de oostzijde van het eiland een karakter krijgt dat moet aansluiten bij de polder de Ronde Hoep. Hier zijn veel bomen en rietvelden aanwezig, waarin losstaande woonbebouwing met een ruime tuin een plek kan vinden, aldus de NvU.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het toestaan van 5 wooneenheden aan de oostzijde van het eiland op zichzelf in strijd is met de uitgangspunten van de NvU. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

Verstening

10. [appellant] en anderen betogen voorts dat het plan onvoldoende waarborgen biedt tegen verstening. Slechts aan een beperkt gedeelte van het eiland is de bestemming "Tuin" dan wel "Groen" toegekend. Voorts zijn in de planregels geen beperkingen gesteld ten aanzien van de mate van verstenen van de gronden met de bestemming "Wonen" dan wel "Tuin". Delen van de gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend, kunnen bovendien worden verhard ten behoeve van de toerit van een erf, aldus [appellant] en anderen.

10.1. De raad heeft toegelicht dat de totale bebouwing op het Amsteleiland ten tijde van de aanwezigheid van de scheepswerf ongeveer 6.464 m² bedroeg. Voorts heeft de raad erop gewezen dat het gehele eiland een oppervlak heeft van ongeveer 23.515 m² en dat binnen de bestemming "Wonen" met een oppervlak van ongeveer 18.480 m² als gevolg van het onderhavige bestemmingsplan maximaal 4.480 m² mag worden bebouwd. Dit betreft minder dan 25% van het oppervlak van de gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend en 19% van het gehele oppervlak van het Amsteleiland. Ter zitting is van de zijde van de raad toegelicht dat in de planregels het maximaal te bebouwen oppervlak is aangegeven, inclusief mogelijke bijgebouwen.

Voor zover met inachtneming van artikel 2.3, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 3 van Bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht naast de in het plan toegestane bebouwing nog vergunningvrij gebouwd mag worden, overweegt de Afdeling dat voor de in artikel 2

vermelde categorieën gevallen geldt dat die bouwwerken, voor zover wordt voldaan aan de in die bepaling gestelde eisen, niet worden getoetst aan het bestemmingsplan.

In aanmerking genomen dat het plan voorziet in minder bebouwing dan op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan mogelijk was, bestaat geen grond voor het oordeel dat het onderhavige plan, ondanks de mogelijkheid dat naast de op grond van het plan mogelijk gemaakte bebouwing ook vergunningvrij bouwwerken worden gerealiseerd, leidt tot ernstige versterking van het eiland.

Het betoog faalt.

Bescherming rietland oostzijde Amsteleiland

11. Volgens [appellant] en anderen is een verantwoord beheer van de rietkraag niet gewaarborgd, omdat het beheer en onderhoud van de ecologische oeverzone wordt overgelaten aan de eigenaren van de direct aan de oever grenzende woningen. Het plan biedt bovendien geen regeling om veilig te stellen dat die woningeigenaren geen activiteiten zullen uitvoeren of aanlegvoorzieningen zullen aanleggen die schade toebrengen aan de ecologische waarden.

Verder wijzen [appellant] en anderen erop dat aan slechts een derde deel van de oostoever de aanduiding "ecologische waarde" is toegekend. De bescherming van het overige deel van de oostoever, waar eveneens een ecologisch waardevolle rietkraag aanwezig is, is hiermee volgens [appellant] en anderen onvoldoende gegarandeerd.

11.1. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Tuin" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. tuinen behorende bij de op de aangrenzende gronden gelegen hoofdgebouwen;
- b. terrassen en/of boothuizen aan het water, voor zover de gronden zijn gelegen aan het water en voorzien van de aanduiding "other: Boothuis" en/of "aanlegsteiger";
- c. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- d. tuinmeubilair, waaronder begrepen een folly;
- e. paden en terrassen;
- f. steigers voor zover de gronden zijn gelegen aan het water met speciale bouwaanduiding "aanlegsteiger";
- g. parkeervoorzieningen;
- h. water.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. water en (natuurvriendelijke) oevers;
- b. waterberging;
- c. het verkeer in en over het water;
- d. uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "aanlegsteiger" voor privé aanlegsteigers;
- e. uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "brug" voor bruggen over het water en de bijbehorende toegangswegen en inritten;

f. uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "terrassteiger" voor terrassteigers aan en boven het water;

g. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de ecologische en/of natuurlijke waarden van de gronden, water en oevers daaronder begrepen ter plaatse van de functieaanduiding "ecologische waarde".

11.2. In de NvU is vermeld dat er bij de inrichting van de oostoever voor dient te worden gezorgd dat het rietland niet kan worden beschadigd door de inrichting van de oever een zodanige manier vorm te geven dat de tuinen niet direct aan de oevers grenzen. Dat kan bijvoorbeeld met een tussensloot of andere fysieke belemmering, aldus de NvU.

Voorts is in de plantoelichting vermeld dat als bescherming van de aangrenzende rietkragen in de oude rivierarm een (bebouwingsvrije) plas-draszone zal worden aangelegd met een breedte van 5-10 m op de grens met de tuinen. De ecologische kwaliteit van de oostoever is hiermee duurzaam beschermd, aldus de plantoelichting.

In de planregels en de verbeelding behorende bij het plan is een fysieke belemmering in vorenbedoelde zin echter niet opgenomen. Op de verbeelding is weergegeven dat de gronden waaraan aan de oostzijde van het eiland de bestemming "Tuin" is toegekend, onmiddellijk grenzen aan de gronden waaraan de bestemming "Water" is toegekend.

Ter zitting is voorts van de zijde van de raad meegedeeld dat bij het toekennen van de aanduiding "ecologische waarde" op de verbeelding is aangesloten bij de kadastrale ondergrond waarop de kern van de rietkraag is aangegeven. Niet uitgesloten is echter dat de rietkraag zowel ter plaatse van de gronden waaraan de bestemming "Water" is toegekend, als ter plaatse van de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend voorkomt. Aan de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend, is echter niet tevens een met de aanduiding "ecologische waarde" vergelijkbare aanduiding is toegekend. In zijn reactie van 4 december 2012 heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat zijn intentie ten aanzien van de bescherming van de rietkraag met de huidige artikelen 4 en 6 van de planregels onvoldoende is gewaarborgd. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan, terwijl niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Afwijkingsbevoegdheid artikel 6, lid 6.3 en 6.4, van de planregels

12. [appellant] en anderen kunnen zich er voorts niet mee verenigen dat het plan via de afwijkingsbevoegdheid van artikel 6, lid 6.3, van de planregels toelaat dat bij elk van de aan de oostoever te bouwen woningen een aanlegsteiger wordt aangelegd. Dit is volgens [appellant] en anderen in strijd met de NvU, waarin staat dat de ecologische waarde van de oostzijde van het eiland nadrukkelijk dient te worden beschermd door recreatief gebruik van de oostoever te verbieden.

Voorts wijzen [appellant] en anderen erop dat er in het plan aan is voorbijgegaan dat in de bij dat plan gevoegde faunaonderzoeken wordt gewaarschuwd tegen aantasting van de oeverzone en negatieve effecten van verstoring voor vogels in de rivierarm door het gebruik van de aanlegsteigers.

Verder betogen [appellant] en anderen dat in de plantoelichting staat dat een omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen van een aanlegsteiger ingevolge artikel

6, lid 6.3, van de planregels uitsluitend zal worden verleend indien is aangetoond dat de bouw van een steiger geen afbreuk doet aan de aldaar aanwezige natuurwaarden in de vorm van oeverbeplantingen. Artikel 6, lid 6.4, van de planregels is volgens [appellant] en anderen echter ontoereikend om deze belofte waar te maken.

Ten slotte betogen [appellant] en anderen dat op grond van het Keurbesluit vrijstellingen van het hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht (hierna: AGV) een watervergunning op grond van de Keur nodig is als een steiger in een groene oeverzone meer dan 1,2 m uit de waterkant steekt. Op grond van de Beleidsregels Keurvergunningen dient te worden aangetoond dat sprake is van een uitzonderlijke situatie waarvoor een steiger met afzonderlijke maten nodig is. De noodzaak voor aanleg van natuurvriendelijke steigers is volgens [appellant] en anderen echter niet aangetoond, zodat een watervergunning niet zal worden verleend.

12.1. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder d en f, van de planregels zijn de voor "Water" aangewezen gronden uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "aanlegsteiger" bestemd voor privé aanlegsteigers en uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "terrassteiger" bestemd voor terrassteigers aan en boven het water.

Ingevolge lid 6.2, onder 6.2.2, sub d, geldt dat behoudens het bepaalde in 6.1 onder d en f en het bepaalde in "Artikel 14 other: Boothuis" gebouwde (aanleg)steigers en of terrassen boven het water niet zijn toegestaan.

Ingevolge lid 6.2, onder 6.2.3, sub a, geldt ten aanzien van de voor "Water" aangewezen gronden dat aanlegsteigers uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "aanlegsteiger" mogen worden gebouwd.

Ingevolge lid 6.3, kan het college van burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 6.2.2, onder d ten behoeve van het bouwen van een aanlegsteiger, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. per woning mag maximaal 1 aanlegsteiger worden gebouwd;
- b. de lengte van een aanlegsteiger mag maximaal 6 m bedragen;
- c. de breedte van een aanlegsteiger mag maximaal 1,2 m bedragen;
- d. de maximale (bouw)hoogte van een aanlegsteiger mag niet meer bedragen dan het maaiveld ter plaatse;
- e. ter plaatse van de functieaanduiding "ecologische waarde" mogen maximaal 2 natuurvriendelijke steigers worden gebouwd met dien verstande dat er wordt voldaan aan maximaal 1 aanlegsteiger per woning;
- f. deze natuurvriendelijke steiger bestaat alleen uit een plankier met een maximale breedte van 1 m met op de kopse kant voorplanken van maximaal 6 m breed;
- g. de lengte van het plankier van een natuurvriendelijke steiger moet zodanig zijn dat deze over de functieaanduiding "ecologische waarde" uitstrekt;
- h. de onderlinge afstand tussen aanlegsteigers dient ten minste 10 m te bedragen;
- i. de aanlegsteigers mogen niet bebouwd worden of worden voorzien van een afrastering of hekwerk.

Ingevolge lid 6.4 wordt een omgevingsvergunning als bedoeld in lid 6.3 ten aanzien van de

gronden bedoeld in 6.1 onder g niet verleend dan nadat de aanvrager een rapport heeft overgelegd, waarin de ecologische waarde van het terrein dat blijktens de aanvraag zal worden verstoord, naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders in voldoende mate is vastgelegd. Alvorens met een omgevingsvergunning wordt afgeweken vraagt het college van burgemeester en wethouders de waterbeheerder en een ecooloog of hiermee gelijk te stellen ecologische deskundige om advies.

Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, sub i, van de Keur van hoogheemraadschap AGV, is het verboden zonder vergunning van het bestuur in, boven of onder oppervlaktewaterlichamen en de beschermingszones daarvan en in de kernzone en beschermingszones van waterkerende dijklichamen en waterkerende constructies steigers en afmeerpalen aan te brengen, te hebben, te wijzigen of te verwijderen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, sub 1, onder a, van het Keurbesluit Vrijstellingen van hoogheemraadschap AGV, is geen watervergunning krachtens artikel 3.1, tweede lid, sub i van de Keur vereist voor het maken, hebben, wijzigen en verwijderen van steigers en afmeerpalen in wateren binnen stedelijk gebied, voor zover de steiger minder dan 1,2 m uit de waterkant steekt.

Ingevolge artikel 11.9 van de Beleidsregels Keurvergunningen van hoogheemraadschap AGV kan het bestuur vergunning verlenen voor de aanleg of het wijzigen van steigers waarvoor geen vrijstelling geldt volgens het keurbesluit indien de aanvrager aantoont dat sprake is van een uitzonderlijke situatie waarvoor een steiger met afwijkende maten noodzakelijk is.

12.2. Het betoog dat het toestaan van steigers aan de oostoever van het Amsteleiland in strijd is met het bepaalde in de NvU kan niet leiden tot vernietiging van het plan, reeds omdat daarin slechts uitgangspunten zijn vermeld.

12.3. Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat in het plan is voorbijgegaan aan de bij het plan gevoegde faunaonderzoeken, waarin wordt gewaarschuwd tegen aantasting van de oeverzone en negatieve effecten van verstoring voor vogels in de rivierarm door het gebruik van de aanlegsteigers, wordt overwogen dat dit betoog faalt reeds omdat dit niet nader is gestaafd. Hierbij betreft de Afdeling dat in de plantoelichting is vermeld dat bij de realisatie van de plannen rekening zal worden gehouden met de in het rapport van B&D natuuradvies van december 2008 gedane aanbevelingen.

12.4. Voorts verstaat de Afdeling het betoog van [appellant] en anderen aldus, dat het plan volgens hen niet uitvoerbaar is, voor zover het betreft de afwijkingsbevoegdheid van artikel 6, lid 6.3, van de planregels, omdat het bestuur van het hoogheemraadschap AGV de vereiste watervergunning voor de aanleg van steigers waarvoor volgens het Keurbesluit van het hoogheemraadschap AGV geen vrijstelling geldt, niet zal verlenen, aangezien het geen uitzonderlijke situaties betreft waarvoor een steiger met afwijkende maten noodzakelijk is. De Afdeling overweegt in dit verband aldus.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, sub 1, onder a, van het Keurbesluit Vrijstellingen is geen watervergunning krachtens artikel 3.1, tweede lid, sub i van de Keur vereist voor het maken, hebben, wijzigen en verwijderen van steigers en afmeerpalen in wateren binnen stedelijk gebied, voor zover de steiger minder dan 1,2 m uit de waterkant steekt. In artikel 6, lid 6.3, van de planregels wordt een aanlegsteiger met een lengte van maximaal 6 m toegestaan. Gelet hierop is voor de aanleg van een dergelijke aanlegsteiger een watervergunning van het hoogheemraadschap AGV vereist.

Ingevolge artikel 11.9 van de Beleidsregels Keurvergunningen, voor zover thans van belang,

kan deze watervergunning echter slechts worden verleend indien de aanvrager aantoont dat sprake is van een uitzonderlijke situatie waarvoor een steiger met afwijkende maten noodzakelijk is.

In de plantoelichting staat dat langs de groene oeverzones in beginsel geen ontheffingen worden verleend voor het nemen van ligplaats en het aanbrengen van afmeervoorzieningen voor particulier gebruik. In deze zones geldt een keurverbod voor het aanbrengen van werken. In bijzondere situaties gelden echter extra regels voor ontheffingverlening voor particulieren. In een overleg op 28 mei 2010 is volgens de plantoelichting met het hoogheemraadschap aan de orde geweest dat voor het Amsteleiland kan worden onderzocht of langs de oostzijde van het Amsteleiland natuurvriendelijke (drijvende) steigers kunnen worden toegepast om zo in te kunnen spelen op de specifieke omstandigheden rond het Amsteleiland, aldus de plantoelichting.

Gezien het vorenstaande wordt in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen grond gevonden voor het oordeel dat het bestemmingsplan, voor zover het betreft de afwijkingsbevoegdheid van artikel 6, lid 6.3, van de planregels, niet uitvoerbaar is, aangezien niet op voorhand vaststaat dat geen watervergunning zal worden verleend.

12.5. Ten aanzien van het betoog van [appellant] en anderen dat artikel 6, lid 6.4, van de planregels, onvoldoende waarborgen biedt om ervoor te zorgen dat een omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen van een aanlegsteiger ingevolge artikel 6, lid 6.3, van de planregels, uitsluitend zal worden verleend indien is aangetoond dat de bouw van de aanlegsteiger geen afbreuk doet aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de ecologische en/of natuurlijke waarden van de gronden, water en oevers daaronder begrepen, ter plaatse van de aanduiding "ecologische waarde", wordt als volgt overwogen.

In artikel 6, lid 6.4, van de planregels is opgenomen onder welke voorwaarden bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 6.2.2, aanhef en onder d, van de planregels, ten aanzien van de gronden waaraan de aanduiding "ecologische waarde" is toegekend. De aanvrager dient een rapport over te leggen waarin de ecologische waarde van het terrein dat zal worden verstoord is vastgelegd. Voorts vraagt het college van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 6, lid 6.4, van de planregels voordat bij omgevingsvergunning wordt afgeweken, de waterbeheerder en een ecooloog, of een hiermee gelijk te stellen ecologische deskundige, om advies.

Uit de artikelen 6.3 en 6.4 van de planregels, in onderling verband gezien, volgt naar het oordeel van de Afdeling dat het advies van de ecooloog of een daarmee gelijk te stellen deskundige de vraag dient te beantwoorden of het college van burgemeester en wethouders zonder onevenredig nadeel te berokkenen aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de ecologische waarden ter plaatse een omgevingsvergunning kan verlenen voor het afwijken van het verbod opgenomen in artikel 6, lid 6.2.2, onder d, van de planregels. Weliswaar is een dergelijk advies voor het college van burgemeester en wethouders niet zonder meer bindend, maar gelet op de regels die gelden voor het mogen afwijken van een dergelijk advies, is naar het oordeel van de Afdeling voldoende gewaarborgd dat de ecologische en/of natuurlijke waarden van de gronden waaraan de aanduiding "ecologische waarde" is toegekend, niet onevenredig worden aangetast.

Het betoog faalt.

13. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 46, zesde lid, van de WRvS, zoals dit luidde ten tijde van belang, op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen, zonder dat daarbij

toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

De raad dient met inachtneming van overweging 11.2, de artikelen 4 en 6 van de planregeling, alsmede de verbeelding, te wijzigen door de vaststelling van een regeling en verbeelding waarmee wordt verzekerd dat de ecologisch waardevolle rietkraag aan de oostelijke oever van het Amsteleiland wordt beschermd. Deze planregeling zou kunnen inhouden dat het zonder omgevingsvergunning verboden is om binnen een bij het plan aangegeven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren.

14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Amstelveen op om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 11.2 aan de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend een met de aanduiding "ecologische waarde" vergelijkbare aanduiding toe te kennen en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Melenhorst, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Melenhorst
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2013