

Uitspraak 201305867/1/R3

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 11 juni 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Waterland
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Holland

201305867/1/R3.

Datum uitspraak: 11 juni 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Marken, gemeente Waterland,
2. [appellant sub 2], wonend te Marken, gemeente Waterland,
3. [appellant sub 3], wonend te Marken, gemeente Waterland,
4. [appellant sub 4], wonend te Marken, gemeente Waterland,
5. De stichting Stichting Mooi Marken, gevestigd te Waterland,

en

de raad van de gemeente Waterland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Marken 2013" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], en Mooi Marken beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2], Mooi Marken en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 april 2014, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2], bijgestaan door mr. E. Broeren, advocaat te Eindhoven, [appellant sub 3] en Mooi Marken, vertegenwoordigd door [persoon] en bijgestaan door mr. A.H. Jonkhoff, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

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 onder andere in een wijzigingsbevoegdheid voor een aanlegsteiger voor riviercruiseschepen nabij de haven van Marken.

Ontvankelijkheid van de beroepen

3. De raad stelt dat het beroep van Mooi Marken niet-ontvankelijk is. Daartoe voert de raad aan dat het beroep door de Afdeling is ontvangen op 5 juli 2013, terwijl het vastgestelde plan ter inzage lag tot en met 4 juli 2013. Het beroep is daarmee volgens de raad ingediend buiten de beroepstermijn en reeds om die reden niet-ontvankelijk. Verder wijst de raad er op dat de stichting Stichting Hou Marken Mooi, op wiens naam het beroepsschrift is gesteld, geen zienswijze heeft ingediend over de in beroep bestreden wijzigingsbevoegdheid, nu de zienswijze waarnaar in het beroepsschrift wordt verwezen op naam stond van Mooi Marken en de zienswijze van Stichting Hou Marken Mooi zag op een ander planonderdeel. Derhalve wordt er niet aan artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voldaan. Verder wijst de raad er op dat Stichting Hou Marken Mooi geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, nu deze stichting niet is opgericht bij notariële akte.

3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 6:8, vierde lid, vangt de termijn voor het indienen van een beroepsschrift tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, ter inzage is gelegd.

Ingevolge artikel 6:13, voor zover hier van belang, kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingediend door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

3.2. Vast staat dat het vastgestelde plan van 24 mei 2013 tot en met 4 juli 2013 ter inzage heeft gelegen en dat de beroepstermijn, gelet op artikel 6:8, vierde lid, van de Awb aanving op 25 mei 2013 en liep tot en met 5 juli 2013. Het beroepsschrift van Mooi Marken is op 5 juli 2013 en derhalve binnen de beroepstermijn is ingediend.

Verder stelt de Afdeling vast dat Stichting Hou Marken Mooi een zienswijze naar voren heeft gebracht over een wijzigingsbevoegdheid voor woningbouw ten zuiden van de Havenbuurt en dat [persoon] namens Mooi Marken een zienswijze naar voren heeft gebracht over de voorziene aanlegsteiger. Anders dan de raad betoogt brengt dit niet met zich dat het beroep niet-ontvankelijk is, nu er vanuit moet worden gegaan dat beroep is ingesteld namens Mooi Marken. In beroep heeft Mooi Marken zich laten vertegenwoordigen door een advocaat en zij heeft aangegeven dat in het beroep abusievelijk Stichting Hou Marken Mooi is genoemd in plaats van Mooi Marken. Nu Mooi Marken over de in het ontwerp opgenomen wijzigingsbevoegdheid voor de aanlegsteiger een zienswijze heeft ingebracht en het voor de raad gedurende de gehele procedure steeds duidelijk is geweest met welke entiteit hij te maken had, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan artikel 6:13 van de Awb is voldaan. Derhalve ziet de Afdeling geen aanleiding om aan de verschrijving in het beroepsschrift de door de raad bedoelde gevolgen te verbinden. Daarbij is van belang dat onweersproken is gesteld dat de Stichting Hou Marken Mooi uiteindelijk niet door [persoon] is opgericht, maar Mooi Marken wel.

Het beroep van Mooi Marken is ontvankelijk.

3.3. De raad betoogt voorts dat de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 4] en [appellant sub 2] niet-ontvankelijk zijn, nu zij geen persoonlijk en rechtstreeks belang hebben bij de door hen bestreden wijzigingsbevoegdheid. Hiertoe stelt de raad dat de aanlegsteiger voor riviercruiseschepen op een ruime afstand van hun woningen zal worden aangelegd en dat zij vanuit hun woningen hier geen reëel zicht op hebben.

3.4. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 1], [appellant sub 4] en [appellant sub 2] op een afstand van ongeveer 250 m of korter van de voorziene aanlegsteiger voor riviercruiseschepen wonen. Gelet op deze afstand en gelet op de ruimtelijke uitstraling van de aanlegsteiger, waar grote riviercruiseschepen kunnen aanmeren, kan niet worden geoordeeld dat zij geen rechtstreeks belang hebben bij de bestreden wijzigingsbevoegdheid, nu niet valt uit te sluiten dat zij gevolgen kunnen ondervinden van het gebruik daarvan. De beroepen zijn ontvankelijk.

Standpunten van partijen

4. De beroepen zijn gericht tegen de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" op grond waarvan een aanlegsteiger voor riviercruiseschepen mogelijk wordt gemaakt. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] voeren aan dat de aanlegsteiger voorziet in een nieuwe ontwikkeling, terwijl uit de toelichting volgt dat dit plan juist een conserverend karakter heeft. Verder is de wijzigingsbevoegdheid niet objectief begrensd. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2013, in zaak nr. [201209520/1/R1](#), dat overnachtingen niet zijn uitgesloten en dat de voorwaarde dat er geen onevenredige afbreuk mag worden gedaan aan de natuurlijke waarde van het Markermeer onduidelijk is. [appellant sub 3] en Mooi Marken betogen dat ten onrechte slechts het aantal riviercruiseschepen dat per jaar mag aanleggen aan de steiger is gebonden aan een maximum, terwijl dit niet geldt voor andere schepen. Zij vrezen een ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat en het beschermde dorpsgezicht van Marken. Verder stellen [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Mooi Marken dat de aanlegsteiger en de bijbehorende toename van scheepvaart mogelijk zal leiden tot een aantasting van het Natura 2000-gebied "Markermeer en IJmeer". Tot slot hebben [appellant sub 2] en Mooi Marken aangevoerd dat de wijzigingsbevoegdheid niet uitvoerbaar is als gevolg van de door de raad op 13 februari 2014 aangenomen motie om geen verbintenis aan te gaan met exploitanten die gebruik willen van de steiger voor het afmeren van riviercruiseschepen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de wijzigingsbevoegdheid niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en voldoende objectief is begrensd. Voor een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat en het beschermde dorpsgezicht hoeft niet te worden gevreesd, nu het aantal riviercruiseschepen is gemaximeerd en deze Marken overdags slechts een paar uur zullen aandoen. Over de beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] over de mogelijke aantasting van het Natura 2000-gebied betoogt de raad dat deze, gelet op artikel 8:69a van de Awb niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, nu de regels uit de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) niet strekken tot bescherming van de belangen van degenen die zich daarop hebben beroepen. Verder betoogt de raad dat uit het milieueffectrapport (hierna: MER) en de passende beoordeling volgt dat de aanlegsteiger geen significante negatieve effecten zal hebben op het Natura 2000-gebied. Over de uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid heeft de raad zich in een nader stuk naar aanleiding van voormelde aangenomen motie op het standpunt gesteld dat niet langer kan worden gesteld dat deze uitvoerbaar zal zijn.

Wijzigingsbevoegdheid

5. In de nabijheid van de haven van Marken liggen de gronden met de gebiedsaanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1".

Ingevolge artikel 13, lid 13.6, onderscheidenlijk artikel 21, lid 21.5, van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders het plan wijzigen in die zin dat ter plaatse van de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" een chartersteiger ten behoeve van het aanleggen van riviercruiseschepen wordt gerealiseerd, mits:

- a. een opstelplaats voor hulpdiensten aan het begin van de steiger wordt gerealiseerd in verband met bereikbaarheid en inzetdiepte voor de hulpdiensten;
- b. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke en de landschappelijke waarden van het Markermeer;
- c. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarden van het beschermd dorpsgezicht;
- d. het maximale aantal riviercruiseschepen dat aanmeert aan de riviercruiseschepensteiger maximaal 200 per jaar is.

Uitvoerbaarheid

6. Op 13 februari 2014 heeft de raad een motie aangenomen waarbij het college van burgemeester en wethouders is verzocht om geen verbintenis aan te gaan met een exploitant of uitbater voor de ingebruikname van de aanlegsteiger voor het afmeren van cruiseschepen. In de motie staat onder meer dat de locatie van de steiger het aanzicht van Marken aantast en dat omwonenden ongerust zijn over het leefklimaat dat zal ontstaan. De raad gaat niet langer uit van de uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid.

De raad heeft zich in zoverre op een ander standpunt gesteld dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. In dit verband heeft de raad te kennen gegeven geen verweer meer te voeren over de uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid. Hoewel de motie dateert van na het bestreden besluit ziet de Afdeling, mede gelet op het feit dat de raad geen verweer meer voert en niet ter zitting is verschenen om zijn gewijzigde standpunt toe te lichten, aanleiding voor de conclusie dat vaststaat dat van de wijzigingsbevoegdheid binnen de planperiode geen gebruik zal worden gemaakt en het plan derhalve in zoverre niet uitvoerbaar is. De betogen over de uitvoerbaarheid slagen.

Objectieve begrenzing

7. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels het college van burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kan wijzigen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.

7.1.1. De wijzigingsbevoegdheid voorziet in een chartersteiger waarbij het aanmeren van riviercruiseschepen is beperkt tot een maximum van 200 per jaar. Anders dan de raad heeft betoogd, is echter niet uitgesloten dat deze aanlegsteiger ook zal worden gebruikt voor het aanmeren van andersoortige schepen, zoals bijvoorbeeld de schepen van de zogenoemde bruine vloot, en is ter plaatse overnachten op schepen evenmin uitgesloten. Dit betekent dat de wijzigingsbevoegdheid een aanzienlijk ander en intensiever gebruik mogelijk maakt dan waarvan de raad bij de vaststelling is uitgegaan. Dit klemmt te meer nu, mede gelet op het feit dat de aanlegsteiger gedeeltelijk is voorzien in een Natura

2000-gebied en nabij het historische Marken, met de voorwaarden dat deze steiger geen onevenredige afbreuk mag doen aan de landschappelijke en natuurlijke waarden van het Markermeer en de cultuurhistorische waarden van het beschermde dorpsgezicht onvoldoende duidelijk is onder welke omstandigheden gebruik kan worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid niet door voldoende objectieve normen wordt begrensd. Het betoog slaagt.

Natura 2000-gebied

8. De aan het schiereiland Marken grenzende Gouwzee maakt deel uit van het Natura 2000-gebied "Markermeer en IJmeer". Dit Natura 2000-gebied is op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen als speciale beschermingszone voor een aantal beschermde watervogelsoorten en is op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen als speciale beschermingszone voor de habitatype kranswierwateren en de prioritaire soorten rivierdonderpad en meervleermuis. Het Natura 2000-gebied omvat het open water van het Markermeer en het IJmeer. Rond de haven van Marken is een zone van 100 m aangehouden die buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied valt. In het plan heeft deze zone de bestemming "Water" en is het open water van het Natura 2000-gebied bestemd als "Natuur - 1". De voorziene aanlegsteiger grenst aan de haven en zal gedeeltelijk komen te liggen binnen het Natura 2000-gebied. In opdracht van de raad is een MER en een passende beoordeling gemaakt. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in het MER "Bestemmingsplan Buitengebied Waterland 2013 en bestemmingsplan Marken 2013".

8.1. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling 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 ter zake in het wettelijke 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 instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

8.2. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

8.3. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, in zaak nr. [201008514/1/M3](#), volgt dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Dit geval doet zich hier, anders dan de raad betoogt, voor. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen in of nabij de haven van Marken op een afstand van ongeveer 100 tot 300 meter van het Natura 2000-gebied. Nu zij in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied wonen, bestaat een duidelijke verwevenheid van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen.

8.4. In de passende beoordeling zijn de effecten van de vaarbewegingen van de voorziene riviercruiseschepen op het Natura 2000-gebied gezien. Hierover wordt gesteld dat deze schepen zich in de bestaande recreatiestroom in de vaargeul zullen voegen en in het niet vallen bij het bestaande aantal recreatievaarbewegingen. Zoals in 7.1.1 is overwogen voorziet de wijzigingsbevoegdheid echter, anders dan de raad betoogt, ook in het gebruik van de aanlegsteiger door andere schepen. De passende beoordeling gaat niet in op de verwachte vaarbewegingen van andersoortige schepen en de effecten hiervan, alsmede van het gebruik van de aanlegsteiger door deze schepen. Nu in de passende beoordeling op dit punt niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden heeft de raad zich hier niet op mogen baseren voor het oordeel dat er geen significante effecten zullen optreden. Het betoog slaagt.

Conclusie

9. In hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Mooi Marken hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de vaststelling van de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1" is genomen in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro, artikel 19j van de Nbw 1998 en artikel 3:2 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Gelet op het vorenstaande behoeft hetgeen overigens is aangevoerd geen bespreking.

10. Uit oogpunt van de 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 in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

11. De raad dient ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 2] en Mooi Marken op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Waterland van 11 april 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Marken 2013", voor zover het betreft de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 1";

III. draagt de raad van de gemeente Waterland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Waterland tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 513,94 (zegge: vijfhonderddertien euro en vierennegentig cent), waarvan € 487,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Waterland tot vergoeding van bij de stichting Stichting Mooi Marken in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.005,94 (zegge: duizendvijf euro en vierennegentig cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Waterland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- a. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 1];
- b. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 2];
- c. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 3];
- d. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 4];
- e. € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor de stichting Stichting Mooi Marken;

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, ambtenaar van staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 11 juni 2014

459-656.