

Uitspraak 201204018/1/R1

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 20 februari 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Beverwijk
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Holland

201204018/1/R1.

Datum uitspraak: 20 februari 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Duinbehoud, gevestigd te Leiden,
appellante,

en

de raad van de gemeente Beverwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Strand Wijk aan Zee" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Stichting Duinbehoud beroep ingesteld.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 december 2012, waar Stichting Duinbehoud, vertegenwoordigd door A.C.K. van der Meulen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.R. Dobbelsteijn Bisschops en A.C. Rensen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actualisatie van het planologisch regime voor het strand bij Wijk aan Zee en het gedeelte van de Noordzee dat binnen de gemeentegrenzen valt. Het plan heeft een overwegend conserverend karakter en voorziet tevens in een aantal nieuwe ontwikkelingen.

2. Ter zitting heeft Stichting Duinbehoud haar beroepsgrond dat bij de passende beoordeling het worst case scenario ontbreekt, ingetrokken.

3. Stichting Duinbehoud betoogt dat niet op voorhand is gebleken dat significant nadelige effecten op het naastgelegen Natura 2000-gebied "Noordhollands Duinreservaat" (hierna: het Natura 2000-gebied) als gevolg van het plan met zekerheid zullen uitblijven. De passende beoordeling is volgens Stichting Duinbehoud ondeugdelijk en voldoet niet aan het toetsingscriterium van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In dit verband voert Stichting Duinbehoud aan dat de passende beoordeling niet is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis terzake en dat een wetenschappelijke verantwoording van het onderzoeksmodel ontbreekt. Volgens Stichting Duinbehoud is ten onrechte slechts uitgegaan van de bestaande situatie en niet van de beoogde situatie. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van toerisme en recreatie zijn volgens haar niet meegenomen. Voorts ontbreekt een onderzoek naar de cumulatie van de gevolgen van de verschillende activiteiten, aldus Stichting Duinbehoud. Gelet op het voorgaande acht Stichting Duinbehoud de passende beoordeling ontoereikend en oncontroleerbaar.

4. De raad heeft in het bestemmingsplan de bestaande situatie willen vastleggen. De plankaart van het voorgaande bestemmingsplan "Wijk aan Zee 1979" geeft volgens de raad niet meer de

juiste feitelijke situatie weer, nu de duinvoet in de loop der jaren richting zee is opgeschoven en de strandbebouwing daardoor niet meer in de bebouwingsstrook staat zoals deze was weergegeven op de plankkaart van het voorgaande bestemmingsplan. De bebouwingsstrook uit het voorgaande plan ligt nu feitelijk in de duinen, terwijl is uitgesloten dat daar nog bebouwing wordt opgericht, aldus de raad. Gezien het voorgaande heeft de raad in het thans voorliggende bestemmingsplan een nieuwe bebouwingsstrook opgenomen. De raad heeft voorts willen voorzien in een aantal nieuwe ontwikkelingen, te weten de jaarrond exploitatie van drie strandpaviljoens en beperkte overnachtingsmogelijkheden in de strandhuisjes.

De raad betoogt dat het milieueffectrapport dat is opgesteld ten behoeve van het plan, met de daarin geïntegreerde passende beoordeling, op advies van en in overleg met de commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de commissie m.e.r.) op een aantal punten is aangevuld en aangepast. De in het milieueffectrapport geïntegreerde passende beoordeling heeft volgens de raad aangetoond dat het plan geen significante gevolgen heeft voor het naastgelegen Natura 2000-gebied.

5. Aan het strand zijn onder meer de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en enkele bouwvlakken toegekend. Aan het zuidelijke gedeelte van het strand is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - activiteitenstrand" toegekend. Aan verschillende gedeelten van de bouwvlakken is de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - strandhuisjes" toegekend. Voorts is aan een gedeelte van één van de bouwvlakken deels de aanduiding "specifieke bouwaanduiding -bouwhoogte" toegekend en is op drie plaatsen voorzien in de aanduiding "specifieke vorm van horeca - jaarrond exploitatie" en "maximum bebouwd oppervlak (m²)".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Recreatie - Dagrecreatie" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. strandrecreatie;
- b. maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van strandrecreatie;
- c. reddingsbrigade, strandbewaking en EHBO-posten;
- d. seizoensgebonden strandpaviljoens en verkooppunten van etenswaren, maaltijden, drank en producten ten behoeve van dagrecreatie;
- e. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van horeca - jaarrond exploitatie": tevens voor één jaarrond strandpaviljoen en verkooppunten van etenswaren, maaltijden, drank en producten ten behoeve van strandrecreatie;
- f. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - activiteitenstrand": tevens voor wind- en waterrecreatie en sport en spel in groepsverband;
- g. tevens voor verblijfsrecreatie in strandhuisjes;
- h. water;
- i. zeewering;
- j. duinen;
- k. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals sanitaire voorzieningen, kleedruimtes en nutsvoorzieningen.

Ingevolge lid 3.2 mag op deze gronden worden gebouwd en gelden de volgende regels:

Lid 3.2.1:

- a. gebouwen met bijbehorende terrassen worden binnen het bouwvlak gebouwd;
- b. gebouwen bestaan uit ten hoogste één bouwlaag;
- c. de goothoogte van gebouwen bedraagt ten hoogste 3 m;

[...]

Lid 3.2.2:

- a. het aantal seizoensgebonden en jaarrond strandpaviljoens bedraagt ten hoogste negen;

- b. de hoogte van de begane grondvloer van strandpaviljoens bedraagt ten minste 4,5 m boven peil en ten hoogste 6,5 m boven peil;
- c. de bouwhoogte van seizoensgebonden strandpaviljoens bedraagt ten hoogste 6 m;
- d. de bouwhoogte van jaarrond strandpaviljoens bedraagt ten hoogste 7 m;
- [...]
- f. bijgebouwen ten behoeve van seizoensgebonden strandpaviljoens zijn toegestaan;
- g. bijgebouwen ten behoeve van jaarrond strandpaviljoens zijn niet toegestaan;
- h. de bouwhoogte van bijgebouwen bedraagt ten hoogste 4,5 m;
- i. per seizoensgebonden strandpaviljoen bedraagt de gezamenlijke oppervlakte van het hoofdgebouw inclusief aan- en uitbouwen en overkappingen ten hoogste 700 m²;
- j. de oppervlakte van een jaarrond strandpaviljoen inclusief aan- en uitbouwen en overkappingen bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding "maximum bebouwd oppervlak (m²)" aangegeven bebouwingsoppervlakte;

[...]

Lid 3.2.5:

- a. de voorgevel van een strandhuisje is georiënteerd op de zee;
- b. strandhuisjes worden gebouwd in ten hoogste één rij tussen de zee en de duinen;
- c. in afwijking van het bepaalde onder b worden strandhuisjes ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - strandhuisjes" gebouwd in ten hoogste twee rijen tussen de zee en de duinen, waarbij de afstand tussen de strandhuisjes in twee verschillende rijen ten minste 5 m bedraagt;
- d. de bouwhoogte van strandhuisjes bedraagt ten hoogste 4,5 m;
- e. de oppervlakte van een strandhuisje bedraagt ten hoogste 35 m²;
- f. de oppervlakte van een strandhuisje en terras bedraagt ten hoogste 45 m²;
- g. de breedte van een strandhuisje bedraagt ten hoogste 3,5 m.

Ingevolge lid 3.3 gelden met betrekking tot het gebruik de volgende specifieke gebruiksregels:

- a. het overnachten in strandhuisjes is uitsluitend gedurende de zomermaanden (juni, juli en augustus) toegestaan;

[...]

6. Aan het strand was in het voorgaande bestemmingsplan "Wijk aan Zee 1979" de bestemming "Landschapsdoeleinden II" toegekend.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de planvoorschriften waren de op de plankaart voor "Landschapsdoeleinden II" aangewezen gronden bestemd voor strandgebied van landschappelijke en recreatieve waarde, alsmede voor zeewering waarop is toegestaan de oprichting van seizoensgebonden voorzieningen ten behoeve van de strandrecreatie zoals: strandpaviljoens, onderkomens voor strandbewaking, EHBO-posten, sanitaire accommodaties, kleedruimten, strand- of tenthuisjes ten behoeve van de dagrecreatie, andere bouwwerken en andere werken en overige voor de bestemming noodzakelijke voorzieningen zoals licht- en vlaggenmasten, met dien verstande dat:

- a. de in dit artikel bedoelde gebouwen worden opgericht binnen de op de plankaart met een streep-puntarcering aangewezen gronden;
- b. het maximale bebouwingspercentage van de onder letter a genoemde gronden ten hoogste 25 bedraagt;
- c. de maximale grondoppervlakte van één strand- of tenthuisje ten hoogste 20 m² bedraagt;

- d. de maximale grondoppervlakte van één afzonderlijk gebouw geen strand- of tenthuisje zijnde ten hoogste 400 m² bedraagt;
- e. de totale grondoppervlakte voor alle onder letter d bedoelde gebouwen ten hoogste 4000 m² bedraagt;
- f. de goot- en boeihoogte van strand of tenthuisjes maximaal 3 m bedraagt;
- g. de goot- en boeihoogte van de overige gebouwen maximaal 4,5 m bedraagt;

[...]

7. Uit de plantoelichting blijkt dat in het zomerseizoen in het plangebied verschillende seizoensgebonden gebouwen aanwezig zijn, zoals strandhuisjes en strandpaviljoens. Nu de duinvoet in de loop der jaren richting zee is opgeschoven, staat deze bebouwing niet meer in de bebouwingsstrook uit het voorgaande bestemmingsplan "Wijk aan Zee 1979". In het onderhavige bestemmingsplan is overeenkomstig de feitelijke situatie aan de gronden ter plaatse van deze bebouwing een bebouwingsstrook toegekend.

In de plantoelichting staat voorts dat het plan voorziet in beperkte overnachtingsmogelijkheden in strandhuisjes gedurende de maanden juni, juli en augustus. Verder wordt met de aanduiding "specifieke vorm van horeca - jaarrond exploitatie" voorzien in de jaarrond exploitatie van drie strandpaviljoens. Naast de drie strandpaviljoens die jaarrond mogen worden geëxploiteerd, zijn binnen de bouwvlakken in het plangebied nog maximaal zes seizoensgebonden strandpaviljoens toegestaan, zo blijkt uit de plantoelichting. De jaarrond exploitatie van het strandpaviljoen "Het Strandhuis" was ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan reeds met het projectbesluit van het college van burgemeester en wethouders van 13 april 2010 mogelijk gemaakt. Voor de jaarrond exploitatie van het strandpaviljoen "Sunseabar Wijk aan Zee" heeft het college van burgemeester en wethouders op 25 oktober 2011 een projectbesluit genomen.

8. Het plangebied grenst aan het Natura 2000-gebied "Noordhollands Duinreservaat". Dit gebied is opgenomen in de bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 vastgestelde lijst van communautair belang als bedoeld in de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) (hierna: de Habitatrichtlijn). Voor dit gebied heeft een ontwerpbesluit tot aanwijzing als speciale beschermingszone in de zin van de Habitatrichtlijn ter inzage gelegen.

8.1. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, onder a, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake 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 instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge het derde lid wordt in de gevallen bedoeld in het tweede lid het besluit bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.

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

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 kan, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien het college van gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

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

9. Ten behoeve van het bestemmingsplan is een passende beoordeling gemaakt. De passende beoordeling is geïntegreerd in het milieueffectrapport "Milieueffectrapportage Bp strand Wijk aan Zee" van 14 februari 2011 dat door Els & Linde in opdracht van het gemeentebestuur is opgesteld. Dit rapport heeft bij het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegen. Voorts is het rapport beoordeeld door de commissie m.e.r. De commissie m.e.r. heeft de zienswijzen en adviezen die zij tot en met 12 juli 2011 van het gemeentebestuur heeft ontvangen betrokken bij haar voorlopige beoordeling. Bij deze voorlopige beoordeling heeft zij ook de inspraaknotitie van Stichting Duinbehoud betrokken. Naar aanleiding van het voorlopig standpunt van de commissie m.e.r. heeft nader onderzoek plaatsgevonden en is het rapport van 14 februari 2011 aangevuld en aangepast in het rapport "Milieueffectrapportage Bp strand Wijk aan Zee" van juni 2011 (hierna: het plan-MER). De commissie m.e.r. heeft zich in haar definitieve advies van 14 juli 2011 op het standpunt gesteld dat in het plan-MER en de aanvulling daarop de essentiële informatie aanwezig is om voldoende inzicht te geven in de effecten van het plan op de kwetsbare natuur. Het plan-MER geeft volgens de commissie m.e.r. voldoende inzicht in de effecten van het voornemen op de habitats en soorten in het Natura 2000-gebied. In haar advies merkt de commissie m.e.r. op dat eventuele negatieve effecten kunnen worden voorkomen door het nemen van maatregelen gericht op het verminderen van betreding, met name in het broedseizoen, van de kwetsbare natuur. De commissie m.e.r. geeft aan dat in dit kader recent een hekwerk is geplaatst om de zeereep ontoegankelijk te maken. Negatieve effecten op het Natura 2000-gebied, de Ecologische Hoofdstructuur en streng beschermde soorten door betreding in het broedseizoen kunnen verder volgens de commissie m.e.r. worden voorkomen door in het bestemmingsplan de gebruiksregel op te nemen dat overnachtingen in de strandhuisjes in het voorjaar niet zijn toegestaan.

10. Wat betreft het betoog van Stichting Duinbehoud dat voor de passende beoordeling een onjuiste onderzoeksmethode is gehanteerd, overweegt de Afdeling dat de raad hierop in de nota van zienswijzen is ingegaan. Stichting Duinbehoud heeft in beroep uitsluitend gesteld dat de gehanteerde onderzoeksmethode ondeugdelijk is. Stichting Duinbehoud heeft daarbij geen redenen aangevoerd waarom de beantwoording van de desbetreffende zienswijze door de raad onjuist is. Gelet hierop biedt hetgeen Stichting Duinbehoud heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat voor de passende beoordeling een ondeugdelijke onderzoeksmethode is gebruikt.

10.1. Voor zover Stichting Duinbehoud betoogt dat bij de passende beoordeling ten onrechte slechts is uitgegaan van het bestaande gebruik en niet voorts van de nieuwe ontwikkelingen waarin het bestemmingsplan voorziet, overweegt de Afdeling het volgende. Nu de duinvoet in de loop der jaren richting zee is opgeschoven, kan de strandbebouwing niet meer in de bebouwingsstrook uit het voorgaande bestemmingsplan "Wijk aan Zee 1979" worden opgericht. Derhalve zijn in het plan-MER, waarin de passende beoordeling is geïntegreerd, naast de nieuwe ontwikkelingen waarin het plan ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan voorziet, waaronder de jaarrond exploitatie van drie strandpaviljoens en de overnachtingsmogelijkheden in de strandhuisjes in uitsluitend de maanden juni, juli en augustus, ook de effecten van het tot dusver bestaande gebruik op het naastgelegen Natura 2000-gebied, "Noordhollands Duinreservaat" onderzocht. De Afdeling overweegt dat het voorgaande ook in het plan-MER is beschreven. Gelet op het voorgaande berust het betoog van Stichting Duinbehoud dat bij het plan-MER en de daarin geïntegreerde passende beoordeling slechts is uitgegaan van de bestaande situatie op een onjuiste feitelijke grondslag.

10.2. Wat betreft het betoog van Stichting Duinbehoud dat in de passende beoordeling een onderzoek naar de cumulatie van verschillende activiteiten ontbreekt, overweegt de Afdeling dat in de paragrafen "Ontwikkelingen" en "Verstoring" en in bijlage 2 "Passende beoordeling" van het plan-MER is ingegaan op de cumulatie van verschillende activiteiten. Gelet hierop berust het betoog van Stichting Duinbehoud dat een onderzoek naar de cumulatie van verschillende activiteiten ten onrechte ontbreekt, op een onjuiste feitelijke grondslag.

10.3. Wat betreft het betoog van Stichting Duinbehoud dat de passende beoordeling niet is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis terzake, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit het definitieve advies van 14 juli 2011 van de commissie m.e.r. over het plan-MER volgt dat de essentiële informatie voor de besluitvorming omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan aanwezig is. Stichting Duinbehoud heeft niet aannemelijk gemaakt dat de in het plan-MER geïntegreerde passende beoordeling niet is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis terzake en de raad niet van het advies van de commissie m.e.r. heeft mogen uitgaan.

10.4. Voor zover Stichting Duinbehoud betoogt dat niet is uitgesloten dat het plan, met name in verband met de nieuwe mogelijkheden, significante negatieve effecten zal hebben op het Natura 2000-gebied, overweegt de Afdeling dat uit de passende beoordeling volgt dat de eventuele effecten daarvan gemitigeerd kunnen worden door het plaatsen van een raster langs de zeereep. Nu mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken bij de ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 te verrichten passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, heeft de raad bij zijn besluitvorming de gevolgen mogen betrekken van de - vóór de vaststelling van het bestemmingsplan uitgevoerde - plaatsing van rasters om betreding van de zeereep te voorkomen alsmede de gevolgen van de maatregel om overnachtingen in strandhuisjes slechts in de zomermaanden en zodoende buiten het kwetsbare broedseizoen toe te staan.

10.5. Gelet op al het voorgaande heeft Stichting Duinbehoud niet aannemelijk gemaakt dat het plan-MER, waarin de passende beoordeling is geïntegreerd, zodanige gebreken dan wel leemten in kennis vertoont, dat de raad het plan-MER in zoverre niet ten grondslag heeft mogen leggen aan zijn besluit. De Afdeling ziet, gelet op het vorenstaande alsmede de conclusies van het plan-MER, in hetgeen Stichting Duinbehoud heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat hij de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

11. Stichting Duinbehoud heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van haar zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Stichting Duinbehoud heeft in het beroepschrift noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist is.

12. In hetgeen Stichting Duinbehoud 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 in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Bechinka
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 februari 2013

371-749.