



Uitspraak 201308232/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 24 december 2014

Tegen: de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zeeland

201308232/1/R2.

Datum uitspraak: 24 december 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te [woonplaats], gemeente Schouwen-Duiveland,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], gemeente Schouwen-Duiveland,
3. [appellant sub 3], handelend onder de naam Recreatieterrein Welgelegen, wonend te [woonplaats], gemeente Schouwen-Duiveland,
4. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping Eureka Renesse B.V. en [appellant sub 4b], gevestigd onderscheidenlijk wonend te [woonplaats], gemeente Schouwen-Duiveland,
5. de vereniging Pomona, gevestigd te Burg-Haamstede, gemeente Schouwen-Duiveland,
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
8. [appellant sub 8], wonend te [woonplaats], en anderen,
9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats], en anderen,
10. [appellant sub 10], wonend te [woonplaats], gemeente Schouwen-Duiveland,
11. [appellant sub 11], wonend te [woonplaats], en anderen,
12. R.H.R. [appellant sub 12], wonend te [woonplaats] (Duitsland), en anderen,

en

de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Kop van Schouwen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Een aantal appellanten en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal appellanten alsmede de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2014, waar een aantal appellanten is verschenen en/of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de raad heeft zich doen vertegenwoordigen. Voorts is ter zitting [belanghebbende] als partij gehoord.

Overwegingen

Toetsingskader en planbeschrijving

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan voorziet in een actueel juridisch planologisch-kader voor het gebied Kop van Schouwen, uitgezonderd de kernen Burgh-Haamstede, Nieuw-Haamstede en Renesse. Tevens is een aantal nieuwe ontwikkelingen opgenomen.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] betoogt dat de bestaande situatie op zijn perceel aan de [locatie] te [plaats], waar een minicamping is gevestigd, niet correct in het voorliggende plan is verwerkt. Hierbij wijst hij erop dat ten onrechte slechts twee van de drie aanwezige en legale recreatiewoningen - twee zomerhuizen en een appartement - in de verbeelding zijn weergegeven. Verder is volgens [appellant sub 1] de kadastrale eigendomsgrens van zijn perceel niet juist weergegeven in de verbeelding en is ten onrechte de aanduiding "cw" (cultuurhistorische waarden) toegekend aan het plandeel dat betrekking heeft op de locatie waar een loods staat. Die loods dateert uit 2005 en heeft geen culturele waarden, aldus [appellant sub 1].

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant sub 1] ten aanzien van de in beroep bestreden onderdelen van het plan geen zienswijze heeft ingediend, zodat het beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

3.2. [appellant sub 1] heeft geen zienswijze naar voren gebracht tegen het ontwerpplan bij de raad.

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor. Dat [appellant sub 1] tegen het voorontwerp van het plan een inspraakreactie heeft ingediend maakt dat niet anders. Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. [appellant sub 2] voert aan dat de recreatiewoning op het perceel aan de [locatie b] te [plaats] ten onrechte niet als zodanig is bestemd. Hierbij wijst zij erop dat na beëindiging van het agrarische gebruik als fruitgaard, aan het perceel een recreatieve bestemming is toegekend. Volgens [appellant sub 2] is de recreatiewoning reeds 35 jaar op het perceel aanwezig. Daarnaast maakt het plan volgens [appellant sub 2] haar huidige gebruik van dit gebouw als niet-commercieel gastenverblijf ten onrechte niet mogelijk.

4.1. De raad stelt dat voor het bewuste perceel in 1969 een vergunning is verleend voor de bouw van een fruitschuur en dat geen gegevens bekend zijn waaruit blijkt dat daarna een vergunning is verleend voor het verbouwen van die bestaande schuur tot recreatiewoning. Voorts stelt de raad dat het gebruik van die schuur als recreatiewoning onder het voorheen geldende bestemmingsplan "2e herziening Groenewoud" expliciet niet was toegestaan, zodat dit illegale gebruik niet onder het overgangsrecht valt. Gezien het feit dat het recreatiebedrijf - fruitgaardcamping - dat op het perceel gevestigd was in 2008 is gestopt en toen aan de twee

aanwezige woningen een woonbestemming is toegekend alsmede het gegeven dat het perceel nabij een natuurgebied ligt, ziet de raad geen reden om aan het gebouw een recreatieve bestemming toe te kennen. Ten aanzien van de schuur zelf, stelt de raad dat dit gebouw onder het overgangsrecht valt en dat geen reden bestaat om daartegen handhavend op te treden.

4.2. Aan de gronden waarop het bewuste gebouw staat is de bestemming "Agrarisch met waarden" toegekend. Ingevolge artikel 4, lid 4.2.1, onder a, van de planregels zijn op gronden met deze bestemming enkel bouwwerken, geen gebouwen toegestaan.

Uit deze planregel volgt dat het bestaande gebouw op het perceel van [appellant sub 2] onder het bouwovergangsrecht is gebracht. Met betrekking tot legale bouwwerken staat voorop dat deze, gelet op de rechtszekerheid, in beginsel als zodanig dienen te worden bestemd. Op dit uitgangspunt kan onder meer een uitzondering worden gemaakt indien een dienovereenkomstige bestemming op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat er concreet zicht bestaat op verwijdering van de bouwwerken, omdat het overgangsrecht bedoeld is als overbrugging van een tijdelijke situatie. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, kunnen de bestaande bouwwerken onder het overgangsrecht worden gebracht.

Nu de raad te kennen heeft gegeven dat geen grond bestaat om handhavend op te gaan treden tegen het bestaande gebouw, is het bestaande en legaal opgerichte gebouw ten onrechte onder het bouwovergangsrecht gebracht. In zoverre treft het betoog van [appellant sub 2] doel. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

4.3. Met betrekking tot het gebruik van dit gebouw als recreatiewoning dan wel als gastenverblijf, overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat zowel het gebruik als recreatiewoning als het gebruik als gastenverblijf in strijd is met het voorheen geldende bestemming en het voorliggende plan. Op basis van de overgelegde stukken heeft [appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat voor het verbouwen tot recreatiewoning of gastenverblijf van het als fruitschuur opgerichte gebouw in het verleden een bouwvergunning is verleend. Voorts is door [appellant sub 2] niet weersproken dat dit illegale gebruik van de voormalige fruitschuur niet wordt beschermd door het gebruiksovergangsrecht van het voorheen geldende bestemmingsplan.

De omstandigheid dat de voormalige fruitschuur voorheen als recreatiewoning werd gebruikt en de laatste jaren als gastenverblijf wordt gebruikt - wat daar ook van zij - betekent niet dat dit gebruik als zodanig had moeten worden bestemd, nu gebruik in strijd met een geldende bestemming in beginsel geen gerechtvaardigde rechten en verwachtingen kan doen ontstaan dat het gebruik als zodanig wordt bestemd. In zoverre heeft [appellant sub 2] dan ook geen recht op een bestemming van de voormalige fruitschuur overeenkomstig het huidige gebruik.

Onverminderd het voorgaande heeft de raad in het verweerschrift te kennen gegeven dat geen ruimtelijke bezwaren bestaan tegen het huidige illegale gebruik van de voormalige fruitschuur als gastenverblijf voor niet-commerciële doeleinden en heeft [appellant sub 2] ter zitting meegedeeld dat zij daarmee kan instemmen. Nu de raad zich op een ander standpunt stelt dan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, is het bestreden besluit ook hierom in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

De beroepen van [appellant sub 3] en Pomona

5. Het beroep van [appellant sub 3] en Pomona richt zich tegen de plandelen waar de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - kwaliteitseis-2' (sr-ke2) is toegekend. Zij betogen dat in artikel 15, lid 15.2.1, onder j, en artikel 41, lid 41.5, onder I, van de planregels ten onrechte is bepaald dat de onderlinge afstand tussen kampeermiddelen ten minste 20 meter moet bedragen. Volgens [appellant sub 3] en Pomona gelden deze twee bepalingen onbedoeld ook voor bestaande kampeermiddelen en dienen deze twee bepalingen te worden gewijzigd, zodat deze uitsluitend van toepassing zijn op nieuwe kampeermiddelen.

5.1. De raad heeft in het verweerschrift erkend dat in de twee bestreden planregels abusievelijk niet is opgenomen dat de 20 meter-eis uitsluitend geldt voor nieuwe standplaatsen. Van nieuwe standplaatsen is volgens de raad sprake als een kampeerbedrijf het aantal standplaatsen uitbreidt na gebruikmaking van de daarvoor opgenomen wijzigingsbevoegdheid.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van [appellant sub 3] en Pomona en is het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat in bijlage 10 van de planregels - die door de verwijzing daarnaar in artikel 1, lid 1.69, onderdeel zijn van de planregels - eveneens de in geschil zijnde afstandseis is opgenomen.

Het beroep van Camping Eureka en [appellant sub 4b]

6. Ter zitting hebben Camping Eureka en [appellant sub 4b] hun beroepsgrond die betrekking had op artikel 2.2, vierde lid, van de Verordening Ruimte van de provincie Zeeland ingetrokken.

7. Het beroep van Camping Eureka en [appellant sub 4b] is gericht tegen het plandeel dat grenst aan hun camping, voor zover dat plandeel voorziet in uitbreidingsmogelijkheden voor de ter plaatse gevestigde meelfabriek.

Hiertoe voeren zij aan dat de raad geen ruimtelijke afweging heeft gemaakt ten aanzien van de uitbreiding van de bestemming "Bedrijf" aan de achterzijde van het huidige bedrijfsterrein en dat ten onrechte een maximaal bebouwingspercentage van 100 is toegestaan, wat ten opzichte van de bestaande bebouwing een verdubbeling van de toegestane bebouwing betekent. Volgens Camping Eureka en [appellant sub 4b] heeft de raad ten onrechte deze uitbreidingsmogelijkheden slechts gemotiveerd door erop te wijzen dat deze planologische uitbreidingsmogelijkheden reeds in het voorheen geldende plan "Hoogenboomlaan" waren opgenomen. Dat plan dateert uit 1992 en die uitbreidingsmogelijkheden zijn derhalve ruim 20 jaar niet benut. De raad heeft ten onrechte niet onderzocht of nog behoefte bestaat aan de geboden uitbreidingsruimte en de noodzaak daartoe. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2013 in zaak nr. 201201158/1/R1 had de raad volgens Camping Eureka en [appellant sub 4b] de ruimtelijke aanvaardbaarheid van die onbenutte uitbreidingsmogelijkheden opnieuw moeten beoordelen in het kader van de vaststelling van het voorliggende plan.

Voorts betogen zij dat in de zogenoemde 'voortoets' ten onrechte geen rekening is gehouden met de mogelijke effecten van de toegestane uitbreiding van de meelfabriek op het in de onmiddellijke omgeving van hun camping gelegen Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen". Nu onderzoek hiernaar ontbreekt is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998), aldus Camping Eureka en [appellant sub 4b].

7.1. Ten aanzien van de toegestane bebouwingsmogelijkheden stelt de raad dat de bouwmogelijkheden van het voorheen geldende plan niet zonder meer zijn overgenomen in het voorliggende plan. Het betreft een gezond bedrijf met groeimogelijkheden, dat behoefte heeft aan mogelijkheden tot uitbreiding. Dat van de in het plan toegekende bouwmogelijkheden gebruik zal worden gemaakt is dan ook aannemelijk volgens de raad. Voorts heeft het bedrijf op 8 mei 2013 bouwplannen kenbaar gemaakt bij het gemeentebestuur, waarbij onder andere bedrijfsactiviteiten die nu nog buiten plaatsvinden naar binnen worden verplaatst. Daardoor zal de geluidhinder voor de omgeving verminderen, aldus de raad. Aan de achterzijde van het huidige bedrijfsterrein is de bestemming "Bedrijf" toegekend, zodat daar voortaan kan worden geparkeerd en daardoor de parkeeroverlast aan de Hoogenboomlaan wordt verminderd en de verkeersveiligheid ter plaatse zal verbeteren.

Verder stelt de raad dat de beoogde bedrijfsactiviteiten op het nieuwe gedeelte aan de achterzijde van het huidige bedrijfsterrein nu nog plaatsvinden aan de voorzijde van het terrein, dat dichtbij het Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen" ligt. Door de verplaatsing wordt de afstand tussen deze bedrijfsactiviteiten en het Natura 2000-gebied groter, wat een verbetering van de situatie oplevert volgens de raad. Ook worden de eventuele effecten van dit plandeel op het Natura 2000-gebied niet groter, omdat geen sprake is van een uitbreiding van de planologische mogelijkheden ten opzichte van het voorheen geldende plan. Daarbij wijst de raad erop dat de wettelijke geluidzone rondom de meelfabriek niet is gewijzigd in het plan en dus de toegestane geluidsbelasting op de omgeving niet toeneemt. Volgens de raad is daarom geen sprake van significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen".

7.2. De Afdeling volgt Camping Eureka en [appellant sub 4b] niet in hun betoog dat aan het toekennen van mogelijkheden tot uitbreiding van de bebouwing in het plan geen ruimtelijke afweging ten grondslag ligt. Weliswaar wijzen zij er terecht op dat als de bouw mogelijkheden die het voorheen geldende planologische regime bood niet zijn verwezenlijkt, de ruimtelijke gevolgen van deze bouw mogelijkheden in het kader van de voorbereiding van het nieuwe plan opnieuw dienen te worden beoordeeld, maar in dit geval ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid opnieuw heeft kunnen voorzien in de mogelijkheid tot uitbreiding van de bebouwing voor het bestreden plandeel.

In dit verband is van belang dat in hetgeen Camping Eureka en [appellant sub 4b] naar voren hebben gebracht de Afdeling geen aanleiding ziet om te twifelen aan de behoefte bij de meelfabriek tot bedrijfsuitbreiding op het perceel. Voor zover zij veronderstellen dat een bebouwingspercentage van 100 tot een toename van de geluidbelasting op de omgeving kan leiden, heeft de raad er terecht op gewezen dat de bestaande geluidzone als bedoeld in artikel 53 van de Wet geluidhinder niet is gewijzigd bij de vaststelling van het plan en het plan derhalve geen toename van de geluidbelasting mogelijk maakt. Nu ook geen nieuwe geluidgevoelige gebouwen of terreinen binnen de geldende geluidzone zijn voorzien in het plan, valt niet in te zien dat vanwege de geluidbelasting de raad niet in redelijkheid heeft kunnen voorzien in een bebouwingspercentage van 100 voor het plandeel dat ziet op het terrein van de meelfabriek. Dit betoog faalt.

7.3. Wat betreft de bedrijfsuitbreiding aan de achterzijde van het huidige terrein, overweegt de Afdeling als volgt. Aan de achterzijde van het huidige bedrijfsterrein liggen gronden waaraan in het voorheen geldende bestemmingsplan "Hoogenboomlaan" van de voormalige gemeente Westerschouwen een recreatieve bestemming was toegekend. In het onderhavige plan is aan die gronden de bestemming "Bedrijf" toegekend, zonder de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - meelfabriek' en zonder bouwvlak. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder g, van de planregels zijn die gronden bestemd voor verhardingen, parkeervoorzieningen, water, waterhuishoudkundige voorzieningen, groenvoorzieningen en andere voorzieningen ten behoeve van de bestemming, waaronder begrepen energievoorzieningen.

Uit de overgelegde stukken blijkt dat deze gronden achter het huidige bedrijfsterrein zullen worden ingericht als parkeerterrein. Anders dan Camping Eureka en [appellant sub 4b] betogen ligt aan deze bestemmingswijziging een ruimtelijke afweging ten grondslag, namelijk het verminderen van de bestaande parkeeroverlast en de daarmee gepaard gaande verkeersonveiligheid op het deel van de Hoogenboomlaan dat langs de meelfabriek loopt. Voorts ziet de Afdeling in hetgeen Camping Eureka en [appellant sub 4b] op dit punt naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, gelet op de betrokken belangen, niet in redelijkheid tot deze afweging heeft kunnen komen. Dit betoog treft geen doel.

7.4. Voor zover Camping Eureka en [appellant sub 4b] betogen dat de beoogde aanleg van een groenstrook - deels op een talud - langs de gronden aan de achterzijde van het bedrijfsterrein waar een parkeerterrein is voorzien, door enkel de bestemming "Groen" aan die gronden toe te kennen onvoldoende is verzekerd in het plan, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is namens de raad meegedeeld dat de aanleg en instandhouding van de bewuste groenstrook noodzakelijk is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dit plandeel. Gelet hierop valt niet in te zien waarom de raad geen regel in het plan heeft opgenomen, inhoudende dat het gebruik van die gronden overeenkomstig de bestemming alleen dan is toegestaan indien de beoogde beplanting wordt aangelegd en in stand gehouden overeenkomstig het beplantingsplan van 23 november 2011. Derhalve slaagt dit betoog.

7.5. Met betrekking tot de gestelde strijd met artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 overweegt de Afdeling als volgt. Ten behoeve van het plan is onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen". De uitkomsten daarvan zijn neergelegd in het rapport 'Voortoets bestemmingsplan buitengebied Kop van Schouwen' van 6 februari 2013, opgesteld door Oranjewoud (hierna: de voortoets). Vast staat dat in de voortoets de mogelijke effecten van een eventuele uitbreiding van de meelfabriek niet zijn betrokken. Nu door de raad is onderkend dat significante gevolgen van een eventuele bedrijfsuitbreiding van de meelfabriek voor eerdergenoemd Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is de voortoets in zoverre onvolledig en slaagt dit betoog van Camping Eureka en [appellant sub 4b].

De beroepen gericht tegen het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht

8. [appellant sub 6] betoogt dat ten onrechte persoonsgebonden overgangsrecht is toegekend voor het recreatieve gebruik van zijn perceel aan de [locatie c] te [plaats]. Hiermee is volgens [appellant sub 6] sprake van verkapte onteigening nu hij het perceel en de opstallen niet kan overdragen. Hij wijst erop dat dit gebruik op grond van de twee voorgaande bestemmingsplannen onder het algemene overgangsrecht viel en dat hij er, gelet op het Koninklijk Besluit van 4 november 1981 en een toezegging van de burgemeester van Westerschouwen in 1990, op mocht vertrouwen dat dit gebruik thans wederom onder het algemene overgangsrecht mag worden voortgezet. De toegekende planregeling leidt tot een aanzienlijke waardevermindering van het perceel, aldus [appellant sub 6]. Voorts stelt [appellant sub 6] dat het huis is aangesloten op de riolering, waterleiding en het elektriciteitsnet, zodat geen sprake is van een onveilige en milieuonvriendelijke situatie, zoals de raad stelt.

9. [appellant sub 7] betoogt dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan zijn perceel in strijd is met eerder gedane toezeggingen van de raad en de provincie. Hij wijst erop dat hij op last van de provincie aanzienlijk heeft geïnvesteerd in het opknappen van zijn caravan.

[appellant sub 7] wenst dat het recreatieve gebruik van zijn caravan als zodanig wordt bestemd.

10. [appellant sub 8] en anderen achten het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht voor het recreatieve gebruik van hun percelen niet passend nu een dergelijke regeling volgens hen bedoeld is voor gevallen waarin het gebruik op korte termijn zal eindigen, hetgeen hier gelet op de leeftijd van de gebruikers niet het geval zal zijn. Ook achten zij het in strijd met de rechtszekerheid om het gebruik voor zeer lange tijd onder het overgangsrecht te brengen. De raad had in dit geval het gebruik als zodanig moeten bestemmen, dan wel dienen te voorzien in een uitsterfregeling, aldus [appellant sub 8] en anderen. [appellant sub 8] en anderen wijzen er tot slot op dat hun percelen verschillen van de percelen in het Duinpoldergebied nu hun percelen direct aansluiten aan de woonbebouwing van Nieuw-Haamstede en hiervoor ook in een ander bestemmingsplan waren opgenomen.

11. [appellant sub 9] en anderen voeren aan dat het recreatieve gebruik van hun perceel ten onrechte wederom onder het overgangsrecht is gebracht. Volgens hen is sprake van bestaand gebruik als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 waarvoor op 27 maart 1986 een vergunning is verleend. Daarnaast wijkt de raad met het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht af van de uitspraak van de Kroon van 4 november 1981. Volgens [appellant sub 9] heeft de raad het besluit om persoonsgebonden overgangsrecht toe te kennen onzorgvuldig voorbereid nu geen onderscheid is gemaakt tussen recreatieobjecten die wel en niet zijn aangesloten op nutsvoorzieningen en tussen het recreatieve gebruik dat reeds onder de beschermende werking van het algemene overgangsrecht van het vorige plan viel en de gevallen waarin het gebruik nadien is aangevangen dan wel is vergroot en daarmee niet onder de beschermende werking van het algemene overgangsrecht van het vorige plan viel. Volgens hen had de raad het recreatieve gebruik van hun perceel als zodanig dienen te bestemmen dan wel dienen te bezien of een uitsterfregeling kon worden opgenomen. Zij wijzen er in dat verband op dat in de nabijheid van hun perceel een aantal woonbestemmingen is toegekend en dat strandpaviljoen De Strandloper zijn bedrijfsactiviteiten jaarrond mag exploiteren, terwijl ook deze percelen in het Natura 2000-gebied liggen. [appellant sub 9] en anderen voeren tot slot aan dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht in strijd is met het bepaalde in artikel 3.2.3. van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

12. [appellant sub 10] betoogt dat het recreatieve gebruik op zijn perceel aan [locatie d] te [plaats] sedert vele jaren plaatsvindt, waarbij de natuurwaarden ter plaatse worden gerespecteerd. Het recreatieobject is aangesloten op nutsvoorzieningen en van veiligheidsrisico's is volgens hem dan ook geen sprake. Het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht komt volgens [appellant sub 10] neer op onteigening op termijn terwijl daarvoor geen enkele compensatie wordt geboden.

13. [appellant sub 11] en anderen betogen dat voor de stacaravan en het recreatieve gebruik ervan op hun perceel, kadastraal bekend [...], een vergunning is verleend. Sindsdien is in dit gebruik niets gewijzigd. [appellant sub 11] en anderen achten het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht om die reden onaanvaardbaar. Van schadelijk gebruik voor de natuur is volgens hen niet of nauwelijks sprake terwijl het recreatieobject is aangesloten op de nutsvoorzieningen. Daarmee wijkt dit recreatieve gebruik af van het gebruik in de Duinpolder, aldus [appellant sub 11] en anderen.

14. [appellant sub 12] en anderen, eigenaren van een aantal gronden in de Duinpolder, betogen dat de aanwezige bebouwing en het recreatieve gebruik ervan sedert meer dan 50 jaar plaatsvindt en dat dit gebruik ten onrechte wederom onder het overgangsrecht is gebracht. Ook achten zij het in strijd met de rechtszekerheid om het gebruik voor zeer lange tijd onder het overgangsrecht te brengen. De raad had in dit geval het gebruik als zodanig moeten bestemmen, dan wel dienen te voorzien in een uitsterfregeling, aldus [appellant sub 12] en anderen.

15. De raad heeft aan het besluit tot het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht ten grondslag gelegd dat de percelen liggen in het Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen" en dat om die reden het toekennen van een positieve bestemming niet mogelijk is. De instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende habitattypen in het gebied en de Programmatische Aanpak Stikstof vergen dat het gebied actief wordt beheerd en dat herstelmaatregelen worden uitgevoerd. Het recreatieve gebruik van de gronden verhoudt zich volgens de raad niet met deze doelstellingen. Met name de percelen in de Duinpolder en omgeving hebben een negatief effect op het gebied omdat geen nutsvoorzieningen aanwezig zijn, waardoor gebruik wordt gemaakt van stroomaggregaten, gasflessen en grondwaterpompen. Hierdoor neemt het risico op brand toe terwijl het gebied niet goed toegankelijk is voor hulpdiensten. De raad acht het opnemen van een uitsterfregeling in dit geval evenmin passend gelet op de strijdigheid van het gebruik met de bestemming "Natuur" en de te behalen natuurdoelstellingen die voor het gebied zijn gesteld. De raad wijst er verder op dat zowel vanuit het rijk als de provincie steeds een restrictief beleid is gevoerd met betrekking tot de verblijfsrecreatie. Bij het opstellen van het vorige plan is getracht het recreatieve gebruik op termijn te beëindigen door het opnemen van beperkt overgangsrecht maar naar aanleiding van het Koninklijk Besluit van 4 november 1981 is het gebruik onder het algemene overgangsrecht gebracht. Voorts zijn de mogelijkheden tot verplaatsing en aankoop van de percelen bezien. Tot op heden ontbreken de financiële middelen hiertoe en is onduidelijk of deze mogelijkheid zich in de (nabije) toekomst zal voordoen, aldus de raad.

16. Aan de in geschil zijnde percelen is, voor zover van belang, de bestemming "Natuur" toegekend met de aanduiding "persoonsgebonden overgangsrecht - 1-60".

Op grond van artikel 12, lid 12.1, van de planregels, zijn de gronden met deze bestemming bestemd voor het behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden en tevens voor, voor zover van belang, bunkers, ontsluitingspaden, calamiteitenontsluitingen alsmede voorzieningen ten behoeve van hulpdiensten, aan de bestemming ondergeschikte extensieve dagrecreatie met bijbehorende fiets, en wandel- en ruiterspaden en voorzieningen, water, beplanting, taluds, oevers en waterhuishoudkundige voorzieningen, educatieve voorzieningen en andere voorzieningen ten dienste van de bestemming.

Op grond van artikellid 12.4, wordt tot een gebruik strijdig met deze bestemming, in ieder geval gerekend het gebruiken, te doen of laten gebruiken van gronden als uitstallings-, opslag-, stand-, of ligplaats voor kampeermiddelen, voer- en vaartuigen.

Op grond van artikel 43, lid 43.8, onder a, van de planregels, is in afwijking van het gestelde onder 43.4 het gebruik in de kolom 'gebruik' in Bijlage 9 Persoonsgebonden overgangsrecht, uitsluitend door de personen zoals genoemd in de kolom 'personen' in Bijlage 9 Persoonsgebonden overgangsrecht, toegestaan op het perceel, zoals genoemd in de kolom 'adres' dan wel 'kadastraal perceel' in Bijlage 9 Persoonsgebonden overgangsrecht en op de verbeelding aangeduid als 'Persoonsgebonden overgangsrecht - 1-60' zoals ook genoemd in de kolom 'code' in Bijlage 9 Persoonsgebonden overgangsrecht.

Op grond van het bepaalde onder b, mag in afwijking van het gestelde in 43.8, onder a, het gebruik ook worden uitgeoefend door familieleden in de 2e graad van de personen zoals genoemd in de kolom 'personen' in Bijlage 9 Persoonsgebonden overgangsrecht.

Op grond van het bepaalde onder c, eindigt het persoonsgebonden overgangsrecht zoals verwoord in 43.8, onder a, zodra de genoemde persoon komt te overlijden dan wel dat hij het eigendom van het betreffende perceel vervreemdt.

16.1. Voor zover [appellant sub 11] aanvoert dat voor de stacaravan een vergunning is verleend, wordt overwogen dat onduidelijk is wat voor vergunning dit betreft en waar deze vergunning betrekking op heeft. Nu de raad in de reactie op het beroepsschrift van [appellant sub 11] aangeeft dat uit onderzoek niet is gebleken

dat [appellant sub 11] beschikt over een bouwvergunning voor de stacaravan en [appellant sub 11] zijn stelling niet met nadere stukken heeft onderbouwd, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de plaatsing van stacaravan en het gebruik daarvan in het verleden is vergund.

16.2. Met betrekking tot het recreatieve gebruik van de in geding zijnde percelen dat op grond van het overgangsrecht van het vorige plan was toegestaan, en welk bestaand legaal gebruik in het thans voorliggende plan onder persoonsgebonden overgangsrecht is gebracht, overweegt de Afdeling dat het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht voor gebruik dat in het vorige plan onder het algemene overgangsrecht viel, niet in alle omstandigheden ongeoorloofd is. Voor een dergelijke planregeling dienen evenwel bijzondere redenen te bestaan die zijn toegespitst op de omstandigheden van het geval. Een beperking van het overgangsrecht tot de persoon van de gebruiker op de peildatum is derhalve niet zonder meer voor alle vormen van gebruik waarop het overgangsrecht van toepassing was aanvaardbaar.

16.3. De Afdeling acht niet inzichtelijk gemaakt dat in dit geval bijzondere redenen bestaan, toegespitst op de omstandigheden, zoals die zich in deze zaak voordoen, op grond waarvan een beperking van het geldende overgangsrecht tot de persoon van de gebruiker op de peildatum aanvaardbaar kan worden geacht. De stelling van de raad dat een positieve bestemming niet mogelijk is vanwege de ligging van de percelen in het Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen" en dat een uitsterfregeling niet passend is met het oog op het behalen van de voor dat gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen is niet zonder meer redengevend. De Afdeling overweegt daartoe dat de raad deze stellingen niet nader heeft onderbouwd aan de hand van objectieve gegevens. In het bijzonder is niet inzichtelijk gemaakt welke nadelige invloed het recreatieve gebruik, dat blijkens de plantoelichting sedert 1958 plaatsvindt, heeft op de instandhoudingsdoelstellingen die gelden voor de habitattypen in het gebied, noch hoe en in welke mate het uitvoeren van de voor de instandhouding van die habitattypen vereiste maatregelen door het recreatieve gebruik worden belemmerd. Het vorenstaande geldt evenzeer voor het uitvoeren maatregelen die volgens de raad in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof zijn vereist.

Voor zover de raad er bij zijn keuze voor het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht tevens op heeft gewezen dat het brandveiligheidsaspect noopt tot beëindiging van het recreatieve gebruik van de percelen, overweegt de Afdeling dat een aantal appellanten heeft betoogd dat het gebied ook is opengesteld voor dagrecreatie en dat hiertoe wandelpaden in het gebied zijn aangelegd. Ook heeft een aantal appellanten er ter zitting op gewezen dat in het verleden nimmer sprake is geweest van brand. De raad heeft volgens hen ten onrechte niet onderzocht of in de planregels voorschriften kunnen worden opgenomen om onder meer het risico op brand te verkleinen door bijvoorbeeld het gebruik van stroomaggregaten te verbieden. De raad heeft dit ter zitting niet weersproken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dan ook onvoldoende gemotiveerd hoe het dagrecreatieve gebruik van het gebied zich verhoudt tot het bestaande recreatieve gebruik op de desbetreffende percelen en waarom juist dit laatstgenoemde gebruik vanwege brandveiligheidsaspecten dient te worden beëindigd.

Ook heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat het ontbreken van financiële middelen de optie om tot verplaatsing van de caravans en/of tot (gedeeltelijke) aankoop van de percelen over te gaan, onmogelijk maakt. De enkele stelling hiertoe, terwijl hier naar zeggen van de raad in het verleden wel gesprekken over zijn gevoerd, is in dit verband onvoldoende.

Conclusie

17. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat betrekking heeft op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden" dat ziet op het perceel aan de [locatie b] in [plaats] is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Dit beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

17.1. In hetgeen [appellant sub 3] en Pomona hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 15, lid 15.2.1, onder j, en artikel 41, lid 41.5, onder l, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Deze beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover dat betrekking heeft op alle plandelen met de bestemming "Recreatie - Kampeerterrein" uitsluitend voor zover daaraan de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - kwaliteitseis-2' (sr-ke2) is toegekend.

17.2. In hetgeen Camping Eureka en [appellant sub 4b] hebben aangevoegd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Groen" dat betrekking heeft op de gronden langs het bedrijfsterrein van de meelfabriek en op het plandeel met de bestemming "Bedrijf" dat betrekking heeft op het bedrijfsterrein van de meelfabriek aan de [locatie e] in [plaats], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb onderscheidenlijk artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998. Dit beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Naar aanleiding van het deskundigenbericht heeft de raad een aanvulling op de voortoets laten maken, neergelegd in een rapport van 16 juni 2014, waarin een beoordeling is gemaakt van de gevolgen van het planologische uitbreidingsmogelijkheden van de meelfabriek voor het nabij gelegen Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen". Niet in geschil is dat de bestaande bebouwing op het terrein van de meelfabriek ongeveer 60% van het bouwvlak beslaat. Camping Eureka en [appellant sub 4b] hebben met juistheid erop gewezen dat in deze aanvulling op de voortoets bij de beoordeling van de gevolgen van het plan niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt, aangezien in de aanvulling op de voortoets is vermeld dat 100% bebouwing van het toegekende bouwvlak niet realistisch is en dat er geen plannen zijn om binnen de planperiode een geheel nieuwe fabriek te bouwen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 maart 2014 in zaak nr. 201302029/1/R1) moet reeds bij de vaststelling van het bestemmingsplan, uitgaande van de maximale mogelijkheden die het plan biedt, worden onderzocht of het plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. De te zijner tijd gewenste bebouwingsmogelijkheden zijn hierbij niet bepalend. Dat de bouwplannen die door de meelfabriek in 2013 kenbaar zijn gemaakt slechts een beperkte toename van het bebouwde oppervlak inhouden alsmede dat volledig bebouwing van het bouwvlak vanwege de huidige indeling van het bedrijfsterrein feitelijk onmogelijk is en geen voornemen bestaat om binnen de komende 10 jaar het bouwvlak volledig te benutten, betekent niet dat van een beoordeling van de maximale planologische mogelijkheden mag worden afgezien.

Weliswaar hoeft volledige bebouwing van het bouwvlak op zichzelf niet noodzakelijkerwijs tot significante effecten voor het betrokken Natura 2000-gebied "Kop van Schouwen" te leiden, maar dit kan niet zonder meer gezegd worden van de uitbreiding dan wel intensivering van de bedrijfsactiviteiten die met nieuwe bebouwing gepaard kunnen gaan. Gezien het voorgaande kan de aanvulling op de voortoets dan ook niet dienen ter nadere onderbouwing van het plandeel dat ziet op het bedrijfsterrein van de meelfabriek. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding om de rechtsgevolgen van dit plandeel met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten.

17.3. In hetgeen [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 10], [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover het betreft de plandelen ter plaatse van de door hen bestreden percelen met de bestemming "Natuur" met de aanduiding "persoonsgebonden overgangsrecht 1-60", is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Deze beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Hetgeen voornoemde appellanten voor het overige hebben aangevoerd, behoeft gelet hierop geen bespreking.

17.4. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling voorts aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

Proceskosten

18. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 3], Pomona, Camping Eureka en [appellant sub 4b], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 12] en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 2], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] en anderen is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellanten sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3], de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping Eureka Renesse B.V. en [appellant sub 4b], de vereniging Pomona, [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 10], [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van 27 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kop van Schouwen" voor zover het betreft:

a. het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden" dat ziet op het perceel aan de [locatie b] in [plaats];

b. alle plandelen met de bestemming "Recreatie - Kampeerterrein" uitsluitend voor zover daaraan de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - kwaliteitseis-2' (sr-ke2) is toegekend;

c. het plandeel met de bestemming "Groen" dat betrekking heeft op de gronden langs het bedrijfsterrein van de meelfabriek aan de [locatie e] in [plaats];

d. het plandeel met de bestemming "Bedrijf" dat betrekking heeft op het bedrijfsterrein van de meelfabriek aan de [locatie e] in [plaats];

e. de plandelen met de bestemming "Natuur" met de aanduiding "persoonsgebonden overgangsrecht 1-60" voor zover het betreft de door [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 10], [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen bestreden percelen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland tot vergoeding van bij partijen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:

a. ten aanzien van [appellant sub 3] tot een bedrag van € 44,14 (zegge: vierenveertig euro en veertien cent);

b. ten aanzien van de vereniging Pomona tot een bedrag van € 1021,14 (zegge: duizendeenentwintig euro en veertien cent); waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. ten aanzien van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping Eureka Renesse B.V. en [appellant sub 4b] tot een bedrag van € 1.217,50 (zegge: twaalfhonderdzeventien euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

d. ten aanzien van [appellant sub 8] tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

e. ten aanzien van [appellant sub 9] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

f. ten aanzien van [appellant sub 12] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.217,50 (zegge: twaalfhonderdzeventien euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

V. gelast dat de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland aan de hierna genoemde 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 2];
- b. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 3];
- c. € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor vereniging Pomona;
- d. € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping Eureka Renaissance B.V. en [appellant sub 4b];
- e. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 6], f. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 7],
- g. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 8] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- h. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 9] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- i. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 10] ,
- j. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 11] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- k. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 12] en anderen vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. draagt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III a tot en met e worden verwerkt in het vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Fenwick
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2014

571-608.