

Bijlage 12

Beleidskeuzen bestemmingsplan Kop van Schouwen

Een aantal onderwerpen dat geregeld wordt in het bestemmingsplan Kop van Schouwen vraagt om een expliciete keuze te maken. De onderwerpen zijn:

1. Beleidsruimte nieuw Omgevingsplan;
2. Persoonsgebonden overgangsrecht Duinpolder;
3. Persoonsgebonden overgangsrecht permanente bewoning recreatiewoningen;
4. Systematiek bestemmingsplan woonpercelen in en aangrenzend aan het Natura 2000-gebied;
5. Systematiek bestemmingsplan uitgepode recreatiewoningen op kampeerterreinen.

De gemeenteraad heeft op 25 april 2013 vooruitlopend op de vaststelling keuzen gemaakt in verband met de beleidsruimte die de provincie sinds september 2012 in het omgevingsplan biedt. Over een aantal regelingen heeft het college van B&W eerder, in december 2012 en februari 2013, ten behoeve van het ontwerpbestemmingsplan een besluit genomen. Deze zijn bij de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad overgenomen.

1. Beleidsruimte nieuw Omgevingsplan 2012-2018

Recreatie

In 2012 heeft de provincie Zeeland het Omgevingsplan 2012-2018 (hierna: Omgevingsplan) en de Verordening Ruimte vastgesteld. In het nieuwe Omgevingsplan legt de provincie op een aantal beleidsterreinen meer verantwoordelijkheden en sturing bij de gemeenten. Op 25 april 2013 heeft de gemeenteraad voor wat betreft het recreatieve product invulling gegeven aan deze beleidsruimte door:

- toe te staan dat op kleinschalige kampeerterreinen maximaal 20 procent van de standplaatsen als permanente standplaats gebruikt mag worden.
- het onderscheid tussen reguliere en niet-reguliere kampeerterreinen (uitgezonderd kleinschalige kampeerterreinen) te laten vervallen, met dien verstande dat de specifieke kwaliteiten van de oorspronkelijke niet-reguliere kampeerterreinen planologisch vastgelegd moeten worden en het aantal standplaatsen op voormalige niet-reguliere terreinen niet mag toenemen (dan in de vigerende regeling is vastgelegd).

Op 27 juni 2013 is dit door de gemeenteraad vastgelegd in de gewijzigde Nota Kamperen.

Nieuwe Economische Draggers

In het nieuwe Omgevingsplan is naast hergebruik van bestaande bebouwing ook uitbreiding ten behoeve van een NED en nieuwvestiging NED mogelijk gemaakt. Nieuwvestiging is mogelijk indien er elders een bouwvlak inclusief bebouwing wordt ingeleverd, het moet leiden tot versterking van het landschap en aangetoond moet worden dat er geen vrijkomende bouwvlakken zijn. De mogelijkheden voor nieuwvestiging zijn limitatief opgesomd. Deze zijn voornamelijk agrarisch gerelateerd (semi-agrarisch). Daarnaast wordt ook de mogelijkheid van nieuwvestiging geboden voor dagrecreatieve voorzieningen. De uitbreiding van bebouwing voor een NED is niet onbeperkt mogelijk maar tot 20% van de bestaande bebouwing met een maximum van 250 m² toegestaan. Meer bebouwing mag mits er gesaneerd wordt.

Voorstel Kop van Schouwen

In het bestemmingsplan buitengebied is het mogelijk om nieuw te bouwen voor een NED-functie onder de voorwaarde dat de kwaliteit van het erf verbeterd wordt. Aan de uitbreiding is geen maximum gesteld. De structuurvisie Buitengebied maakt een nieuwvestiging van een NED mogelijk mits qua functie, aard en uitstraling passend in het buitengebied en onder voorwaarden van ruimtelijke kwaliteitswinst en landschappelijke inpassing, zonder dat daarvoor elders een bouwvlak gesaneerd moet worden. Deze mogelijkheid van nieuwvestiging is eveneens in het gemeentelijk beleid niet gerelateerd aan agrarische/semi-agrarische functies. Beide mogelijkheden in ons beleid, nieuwvestiging en uitbreiding van bebouwing wijken nu af van het provinciaal beleid. Destijds is uitdrukkelijk gekozen voor maatwerk onder het motto ontwikkelen met kwaliteit. Voor de nieuwe bestemmingsplannen zullen we echter de provincie moeten volgen in de regeling aangezien het provinciaal NEDbeleid juridisch is verankerd in de Verordening Ruimte. De NEDregeling in het bestemmingsplan Kop van Schouwen zal hierop worden aangepast.

Natuur/Landschap

In de nieuwe Verordening Ruimte zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van bestaande en nieuwe natuur. Nieuw is de bepaling ten aanzien van bescherming van bepaalde landschapselementen. De beschermingsformule voor natuurgebieden is aangepast. Volgens de oude verordening (PRV) moet iedere aantasting worden gecompenseerd. In de nieuwe regeling is vastgelegd dat 'per saldo geen significante aantasting van de EHS mag plaatsvinden'. Dit betekent dat bepaalde ontwikkelingen in deze gebieden mogelijk zijn (mits geen sprake is van significante aantasting of indien wordt gesaldeerd). Wat betreft de natuurontwikkelingsgebieden in bestemmingsplannen is het streven gericht op aankoop en inrichting als natuurgebied. Bestaand agrarisch gebruik mag worden voortgezet. Daaraan worden geen beperkingen gesteld (geen 'planologische schaduwwerking'). Nieuwe ingrepen in deze gebieden zijn niet toegestaan. Tot slot bevat de verordening nog regels voor bescherming van landschapswaarden en erfgoed. Met erfgoed worden cultuurhistorische waarden bedoeld. Dit zijn bijvoorbeeld vliedbergen, forten, molens enz. De belangrijke gebieden en elementen zijn aangewezen op kaart en in de bijlage bij de verordening. In het bestemmingsplan moeten regels worden gesteld tot behoud en bescherming van de aangewezen gebieden en waarden. De houtwallen en elzenmeten in de Kop van Schouwen zoals op de kaart bij de verordening zijn aangegeven zijn landschapelementen welke van provinciaal belang zijn.

Voorstel Kop van Schouwen

Het besluit van de gemeenteraad bij de intrekking van de zogeheten "houtwallenverordening" dat uitsluitend de houtwallen welke op publieke gronden liggen planologisch beschermd moeten worden, kan vanwege de nieuwe Verordening Ruimte niet worden uitgevoerd. De Verordening Ruimte verplicht de gemeente de houtwallen zoals op kaart staan aangegeven te beschermen los van het feit of deze op publieke dan wel private gronden zijn gelegen.

2. Persoonsgebonden overgangsrecht Duinpolder

Duinpolder is één van de deelprojecten in het kader van het gebiedsgerichte project Regiovisie Schouwen-West. In dat kader is het saneren van de caravans uit de Duinpolder als beleidspunt uitgesproken. De Duinpolder is een deelgebied van het Natura 2000gebied Kop van Schouwen. In dit gebied zijn ongeveer 54 caravans verspreid gestald. Deze caravans worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf. Er is als gevolg van de eigendoms- en gebruikssituatie sprake van een sterke versnippering van het duingebied; gericht natuurbeheer in het natuurgebied vindt niet plaats. Het recreatieve verblijf leidt tot verstoring van de in het Natura2000-gebied aanwezige flora en fauna.

Huidig bestemmingsplan

In het vigerende bestemmingsplan Duinpolder, vastgesteld door de gemeenteraad van de voormalige gemeente Westerschouwen op 19 maart 1990 en gedeeltelijk goedgekeurd door Gedeputeerde Staten bij besluit van 23 oktober 1990, is een algemene overgangsbepaling opgenomen ten aanzien van het gebruik in strijd met het plan. Het strijdige gebruik mag worden voortgezet, wijzigingen zijn slechts toegestaan, indien daardoor de bestaande afwijkingen van het plan naar aard en/of intensiteit niet worden vergroot. Dit betekent dat nieuwe caravans niet zijn toegestaan en uitbreiding, c.q. vergroting van de bestaande caravans ook niet wordt toegestaan. Naar aanleiding van de Kroonuitspraak van 4-11-1981 met betrekking tot het voorgaande bestemmingsplan voor de duinpolder mocht er geen beperkt overgangsrecht worden opgenomen. De overweging daarbij was dat het gemeentebestuur de plaatsing en het gebruik van stacaravans in het plangebied niet daadwerkelijk willen of kunnen doen beëindigen. Met het bestemmingsplan van 1990 dat nu nog vigeert, was het standpunt dat nieuwe stacaravans niet zijn toegestaan en dat al aanwezige stacaravans als zodanig in gebruik mogen blijven.

Aanwijzing natuurgebied

Bij besluit van 7 december 1978 en 6 december 1979 is de Duinpolder, als onderdeel van het gehele duingebied, op grond van de Natuurbeschermingswet aangewezen als beschermd natuurmonument "Kop van Schouwen". Eigenaren van gronden in de Duinpolder hebben indertijd beroep tegen de aanwijzing ingesteld vanwege de beperkingen die uit de aanwijzing zouden voortvloeien. In 1984 heeft de Raad van State uitspraak gedaan in de beroepszaak en de beroepen ongegrond verklaard. Met betrekking tot de aanwezigheid van de kampeermiddelen in de Duinpolder deed de Raad van State onder meer de volgende uitspraak: "... dat voortzetting van het bestaande gebruik omwille van de rechtszekerheid van eigenaren/gebruikers wordt gedoogd".

Het plaatsen en in gebruik nemen/houden van een kampeermiddel in het beschermd natuurmonument is sindsdien een handeling die vergunningplichtig is op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet.

Vanaf het moment van de aanwijzing als beschermd natuurmonument is er door de overheid een restrictief beleid gevoerd met betrekking tot de verblijfsrecreatie in de Duinpolder. In 1987 heeft er een inventarisatie plaatsgevonden, een zogeheten nulmeting voor het moment van inwerkingtreding van het

aanwijzingsbesluit. Dit betekende dat er geen vergunningen worden verleend voor het plaatsen van nieuwe caravans, uitbreiding van de verblijfsrecreatie, met de daarbij behorende voorzieningen, niet was toegestaan, en dat vervanging van al aanwezige kampeermiddelen slechts beperkt was toegestaan. Door middel van regelmatig toezicht is gecontroleerd of er geen wijzigingen, anders op basis van een vergunning, plaats vonden. Bij geconstateerde overtredingen is er zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk opgetreden. Conclusie is dat op basis van het natuurbeleid en de natuurbeschermingswet de aanwezige caravans werden gedoogd. Er zijn nog wel vergunningen op basis van de Natuurbeschermingswet verleend maar deze zijn persoonsgebonden.

Nieuw bestemmingsplan Kop van Schouwen

De provincie heeft een nieuwe inventarisatie uitgevoerd. Gebleken is dat de eigendommen door de jaren heen gewijzigd zijn, voornamelijk door vererving maar ook verkoop. Inmiddels is er een nieuwe nulmeting die we kunnen gebruiken als basis voor het nieuwe bestemmingsplan Kop van Schouwen. Het recreatieve gebruik en de aanwezige caravans vallen in het huidige bestemmingsplan onder het overgangsrecht. De Wet ruimtelijke ordening (inwerking getreden op 1 juli 2008) heeft de mogelijkheid om een persoonsgebonden overgangsrecht te vestigen. Dit is voor de Duinpolder het geëigende middel om in te zetten. Artikel 3.2.3 Bro bepaalt dat indien toepassing van het overgangsrecht zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen. In een bestemmingsplan mag je dus voor natuurlijke personen persoonsgebonden overgangsrecht opnemen, wanneer het 'reguliere' overgangsrecht (artikel 3.2.2) geen oplossing biedt voor een overtreding met een bestemmingsplan (artikel 3.2.3 Bro). Het persoonsgebonden overgangsrecht biedt een rechtmatige uitweg in een handhavingsdilemma wanneer het bestaande gebruik al onder de beschermende werking van het overgangsrecht van het 'oude' bestemmingsplan (dus het plan dat niet meer geldend is) viel en het positief bestemmen geen optie is (ook al is het aannemelijk dat het gebruik niet binnen de planperiode beëindigd is). Uiteraard moeten de mogelijkheden van aankoop en verplaatsing de revue zijn gepasseerd, zoals in het dossier Duinpolder het geval is.

Voorstel Kop van Schouwen:

De inventarisatie van 2012 van de provincie als basis te gebruiken voor het opnemen van het persoonsgebonden overgangsrecht voor het recreatief gebruik van percelen in het natuurgebied de Duinpolder (Natura 2000-gebied). Zes percelen in de Duinpolder zijn uitgezonderd van dit overgangsrecht aangezien deze percelen in het nu geldende bestemmingsplan al een woonbestemming hebben, deze woonbestemming dient gehandhaafd te blijven.

3. Persoonsgebonden overgangsrecht permanente bewoning recreatiewoningen

In 2003 is beleid vastgesteld voor het tegengaan van permanente bewoning in recreatiewoningen op parken. Voor de op het moment van vaststelling van dit beleid aanwezige permanente bewoning zijn persoonsgebonden gedoogbeschikkingen verleend. Gelet op dit beleid en het persoonsgebonden karakter van het gedoogd is het noodzakelijk om dit beleid planologisch te regelen.

Voorstel Kop van Schouwen

Voor de personen van de recreatiewoningen die een persoonsgebonden gedoogbeschikking hebben ontvangen, wordt een persoonsgebonden overgangsrecht gevestigd.

4. Systematiek bestemmingsplan woonpercelen in en aangrenzend aan het Natura 2000-gebied.

In veel van de vigerende bestemmingsplannen hebben woningen in het natuurgebied een woonbestemming of verblijfsrecreatieve bestemming met erf en tuin en daaromheen de natuurbestemming. Natuurbestemmingen zijn ook gegeven aan percelen die geen status hebben van Natura 2000 of EHS. Voor het ontwerp-bestemmingsplan Kop van Schouwen willen we aansluiten bij de exclaveringspercelen op basis van het ontwerp-aanwijzingsbesluit Natura 2000 Kop van Schouwen. De woonpercelen zijn buiten de aanwijzing Natura 2000 gehouden.

Voorstel Kop van Schouwen

Voorstel is om de geëxclaveerde percelen de bestemming Wonen te geven met een bouwvlak, buiten het bouwvlak krijgt het perceel vanwege de aanwezige waarden de aanduiding landschappelijke en natuurwaarden. Vergroten van het bouwvlak is mogelijk met een afwijking mits aangetoond wordt dat de landschappelijke en natuurwaarden niet worden aangetast. B&W kunnen advies vragen aan een

deskundige op het gebied van landschap en natuur. Deze regeling sluit aan bij de Verordening Ruimte van de provincie waar is bepaald dat binnen de zone van 100 meter ten opzichte van natuur inzicht gegeven moet worden in de afweging ten aanzien van bescherming van natuurbelangen.

5. Systematiek bestemmingsplan uitgepode recreatiewoningen op kampeerterrainen

Er is een keuze met betrekking tot de planologische regeling:

1. De percelen met de recreatiewoningen krijgen een aparte bestemming Recreatie-Verblijfsrecreatie met aanduiding recreatiewoning. Hiermee worden de recreatiewoning op perceelsniveau vastgelegd. Dit geeft zekerheid aan de eigenaren van de percelen en is niet flexibel met betrekking tot de uitwisseling van recreatiewoningen op het kampeerterein.
2. Het kampeerterein krijgt in zijn totaliteit, inclusief de uitgepode percelen, de bestemming Recreatie-Kampeerterein (hierna R-KT). In de regels wordt het toegestane aantal recreatiewoningen opgenomen (is dus niet perceelsgebonden maar gekoppeld aan de bestemming van het totale perceel).

Voorstel Kop van Schouwen

Beiden zijn mogelijk, voorgesteld wordt te kiezen voor de meest flexibele regeling namelijk optie 2 en het toegestane aantal recreatiewoningen te koppelen aan de bestemming R-KT en niet per uitgepode perceel een aanduiding recreatiewoning opleggen. Deze voorgestelde systematiek sluit het beste aan bij de overige bestemmingen.