

ECLI:NL:RVS:2008:BD8347

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-07-2008
Datum publicatie	23-07-2008
Zaaknummer	200705873/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 juli 2007 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Wieringen (hierna: de raad) bij besluit van 14 december 2006 vastgestelde bestemmingsplan "Den Oever" (hierna: het plan).
Wetsverwijzingen	Wet op de Ruimtelijke Ordening Wet op de Ruimtelijke Ordening 28 Natuurbeschermingswet 1998 Natuurbeschermingswet 1998 2 Natuurbeschermingswet 1998 19e Natuurbeschermingswet 1998 19j Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 3:2 Algemene wet bestuursrecht 3:46 Algemene wet bestuursrecht 10:27
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2008/4998 ABkort 2008/324 JM 2008/103 met annotatie van Zijlmans OGR-Updates.nl 1001669

Uitspraak

200705873/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],

2. Milieufederatie Noord-Holland, gevestigd te Zaandam,
3. de stichting Stichting Landschapszorg Wieringen, gevestigd te Hippolytushoef, gemeente Wieringen,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2007 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Wieringen (hierna: de raad) bij besluit van 14 december 2006 vastgestelde bestemmingsplan "Den Oever" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 augustus 2007, de Milieufederatie Noord-Holland (hierna: de Milieufederatie) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 augustus 2007 en de stichting Stichting Landschapszorg Wieringen (hierna: de Stichting Landschapszorg) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 augustus 2007, beroep ingesteld.

De Milieufederatie heeft haar beroep aangevuld bij brief van 21 september 2007.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. De Milieufederatie, de Stichting Landschapszorg en het college van burgemeester en wethouders van Wieringen hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2008, waar [appellanten sub 1], in persoon en bijgestaan door mr. M.J. Smaling, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, de Milieufederatie, vertegenwoordigd door mr. L. de Savornin Lohman, en de Stichting Landschapszorg, vertegenwoordigd door ing. D.F. Verbiest, en [voorzitter] van de stichting, en het college, vertegenwoordigd door mr. Y.H.M. Huisman, ambtenaar in dienst van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de raad, vertegenwoordigd door ing. IJ. Kooistra, wethouder, drs. R.G. Meijer, extern adviseur, werkzaam bij BügelHajema Adviseurs, en drs. ing. G.J. van Deutekom-De Lepper en A.M. Akse, beiden ambtenaren in dienst van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan strekt deels tot het actualiseren van een aantal verouderde bestemmingsplannen voor de kom van Den Oever. Het plan voorziet verder in de realisering van in totaal 100 woningen, een

woon-zorgcomplex en een Brede School aan de westzijde van de bebouwde kom van Den Oever, deels ten noorden en deels ten zuiden van de Molgerweg, met toepassing van een uitwerkingsplicht.

2.3. Voor zover de raad betoogt dat het beroep van [appellanten sub 1] niet-ontvankelijk is, overweegt de Afdeling als volgt.

2.4.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de WRO gelezen in samenhang met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kan een ieder gedurende deze termijn zienswijzen naar voren brengen bij de raad.

Het ontwerpplan is blijkens de kennisgeving met ingang van 12 juni 2006 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht eindigde derhalve op 24 juli 2006.

Ingevolge de artikelen 26 en 27 van de WRO, voor zover van belang, wordt het door de raad vastgestelde bestemmingsplan voor een ieder ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn bedenkingen worden ingebracht bij het college van gedeputeerde staten.

Het vastgestelde plan is blijkens de kennisgeving met ingang van 27 december 2006 gedurende zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen bedenkingen konden worden ingebracht eindigde derhalve op 6 februari 2007.

2.4.2. [appellanten sub 1] hebben geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad, noch bedenkingen tegen het vastgestelde plan ingebracht bij het college.

Ingevolge de artikelen 54, tweede lid, aanhef en onder d, en 56, eerste lid, van de WRO en artikel 6:13 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 27 van de WRO, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten door de belanghebbende die tijdig tegen het ontwerpplan een zienswijze bij de raad naar voren heeft gebracht en tegen het vastgestelde plan tijdig bedenkingen bij het college van gedeputeerde staten heeft ingebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze en niet tijdig bedenkingen naar voren heeft gebracht.

2.4.3. [appellanten sub 1] stellen in dit verband dat zij eerst na afloop van de periode waarin het ontwerpplan en het vastgestelde plan ter inzage hebben gelegen, eigenaar zijn geworden van hun huidige woning aan de [locatie].

Hierin is geen rechtvaardiging gelegen als vorenbedoeld. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat [appellanten sub 1] voordat zij eigenaar van hun huidige woning werden, reeds in de gemeente Wieringen woonachtig waren op ongeveer 200 meter van hun huidige woning en in het kader van het voorontwerp-bestemmingsplan "Den Oever" gebruik hebben gemaakt van de inspraakmogelijkheid. In dit verband stelt de Afdeling vast dat zij reeds op 2 februari 2007 - dat wil zeggen nog voordat de termijn voor het indienen van bedenkingen tegen het plan bij het college was verstreken - het voorlopig koopcontract voor de aankoop van de woning [locatie] hebben getekend met de bedoeling op dat adres te gaan wonen en dat zij in hun beroepschrift hebben aangegeven niet eerder rechtsmiddelen te hebben aangewend, omdat anderen dat al hadden gedaan. Gezien het voorgaande acht de Afdeling voldoende aannemelijk geworden dat betrokkenen tijdig van de ontwikkelingen en de procedures rond het plan op de hoogte zijn geweest, zodat van een verschoonbaar verzuim geen sprake is. Het beroep van [appellanten sub 1] is dan ook niet-ontvankelijk.

2.5. Bij het bestreden besluit heeft het college goedkeuring aan het plan onthouden wat betreft het plandeel met de bestemming "Uit te werken woongebied, maatschappelijke doeleinden en sportdoeleinden" (WU) voor het gebied ten zuiden van de Molgerweg.

2.6. De bezwaren van de Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg zijn gericht tegen de goedkeuring door het college van het ten noorden van de Molgerweg gelegen plandeel met de bestemming "Uit te werken woongebied, maatschappelijke doeleinden en sportdoeleinden" (WU). Zij hebben betoogd dat het college ten onrechte slechts goedkeuring heeft onthouden aan het zuidelijk gelegen plandeel met dezelfde bestemming, aangezien de daarbij gehanteerde overwegingen, met name ter zake van de landschappelijke en aardkundige waarden van dat gebied, in dezelfde mate gelden voor de ten noorden van die weg gelegen gronden. De Milieufederatie heeft er in dit verband op gewezen dat (ook) in dat gebied glooiingen en microreliëf voorkomen die samenhangen met het voorkomen van gestuwde keileemformaties en die als beschermenswaardig zijn aangemerkt in de provinciale beleidsnota's "Aardkundige monumenten in de provincie Noord-Holland" en "Actualisatie Intentieprogramma Bodembeschermingsgebieden". Het plan staat bovendien haaks op het streekplan en op de mate van bescherming van de aardkundige waarden die - recentelijk nog - werd geboden in het vorige bestemmingsplan via een aanlegvergunningenstelsel, aldus de Milieufederatie. Volgens haar zal het plan door de daartoe benodigde egalisering, afgraving en ophoging van de gronden ten noorden van de Molgerweg leiden tot onherstelbare schade aan de daar aanwezige glooiingen en het beeldbepalend reliëf.

Nu niet is aangegeven waarom het voorgaande wel tot onthouding van goedkeuring van het plandeel ten zuiden van de Molgerweg heeft geleid en niet voor het plandeel ten noorden daarvan, is het bestreden besluit volgens haar in zoverre willekeurig en ontbeert het een toereikende motivering. De Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg zijn van mening dat de nota Cultuurhistorie van 2006 ter zake niet als onderbouwing kan dienen, aangezien het hier slechts een conceptnota betreft, betrokkenen niet in kennis zijn gesteld van de inhoud daarvan en in de nota hoofdzakelijk de cultuurhistorische en archeologische waarden van het plangebied worden behandeld.

De Stichting Landschapszorg heeft voorts onder meer betoogd dat ook met betrekking tot het noordelijke gebied ten onrechte geen beeldkwaliteitsplan is opgesteld en dat de noodzaak om in het in geding zijnde gebied 100 woningen te realiseren twijfelachtig is.

2.7. Vooropgesteld moet worden dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een uitzondering had moeten worden gemaakt op dit uitgangspunt. Hetzelfde geldt voor de wijziging door provinciale staten van het streekplan. Voor zover de beroepsgronden van de Milieufederatie betrekking hebben op de wijzigingen door de raad en provinciale staten van hun eerdere beleid ter bescherming van de aardkundige waarden van het gebied, kunnen deze dan ook niet slagen.

2.8. Op kaart 1 van het streekplan "Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, van de provincie Noord-Holland, vastgesteld in 2004 (hierna: het streekplan) was het plangebied, evenals de rest van Wieringen voorzien van de aanduiding "uitsluitingsgebieden". In deze gebieden zijn, behoudens kleinschalige ontwikkelingen, geen uitbreiding van stedelijke functies en nieuwe stedelijke functies toegestaan.

Bij de partiële herziening van het streekplan in 2006 ("Partiële herziening Wieringerrandmeer", hierna: de herziening) is die aanduiding voor enkele gebieden omgezet in "zoekgebieden". In dergelijke gebieden zijn volgens het streekplan nieuwe stedelijke functies en andere niet-stedelijke functies met aanzienlijke ruimtelijke effecten toegelaten, met overschrijding van het bestaande stedelijk gebied.

De herziening maakt door de wijziging van 'uitsluitingsgebied' in 'zoekgebied' de realisering van het project Wieringerrandmeer mogelijk, waardoor met de aanleg van een ongeveer 600 ha groot meer ten zuiden van Wieringen op het grondgebied van de gemeenten Wieringen en Wieringermeer opnieuw een eiland Wieringen zal worden gecreëerd. Tevens is daardoor de bouw mogelijk gemaakt van ongeveer 1850 woningen voor zowel permanente als recreatieve bewoning in de polder Waard-Nieuwland, geheel of gedeeltelijk op eilanden in het centrale deel van het meer.

Bovendien is door de wijziging van het gebied aan de westzijde van Den Oever, waarvan de voorgenomen bouwlokatie ten noorden van de Molgerweg deel uitmaakt, alsook een gebied ten noorden van Hippolytushoef van 'uitsluitingsgebied' veranderd in 'zoekgebied'. De herziening strekt voor deze gebieden tot de bouw van maximaal 100 woningen voor die kernen samen en van daaraan gerelateerde voorzieningen. Hiermee is beoogd om aan de wens van de raad om een zekere hoeveelheid sociale woningbouw (huur of koop) en herstructurering van de twee kernen mogelijk te maken, tegemoet te komen.

2.9. Het college heeft de onthouding van goedkeuring van het ten zuiden van de Molgerweg gelegen plandeel met de bestemming "Uit te werken woongebied, maatschappelijke doeleinden en sportdoeleinden" (hierna: het zuidelijke gebied) onder meer gebaseerd op de overweging dat het onzeker is of de realisering van de 100 woningen in het plangebied binnen de plantermijn zal plaatsvinden, met name omdat de prioriteit van de raad blijkens diens verklaringen lag bij woningbouw ten noorden van Hippolytushoef.

Bij het besluit is voorts overwogen dat het voor woningbouw aangewezen gebied zodanig groot is dat voor belanghebbenden onduidelijk is waar de woningen daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden hetgeen tot een te grote rechtsonzekerheid leidt, dat in strijd met het streekplan geen beeldkwaliteitsplan is opgesteld en dat weliswaar is voorgeschreven dat voorafgaand aan de inrichting van het gebied nader waarderend archeologisch onderzoek dient plaats te vinden, maar dat onvoldoende duidelijk is hoe bij de inrichting van het gebied rekening kan worden gehouden met de mogelijk aangetroffen archeologische en aardkundige waarden.

Het college heeft ten slotte overwogen dat uit het plan, noch uit de uitwerkingsvoorschriften blijkt op welke wijze de in het gebied voorkomende aardkundige waarden - het reliëf van de keileembulten - beschermd kunnen worden. Artikel 16, tweede lid, onder 4 en 8 van de planvoorschriften is in dat verband te onbepaald, aldus het college. Bij het bestreden besluit is derhalve eveneens goedkeuring onthouden aan genoemde planvoorschriften.

Het plandeel ten noorden van de Molgerweg waarvoor dezelfde uitwerkingsplicht geldt (hierna: het noordelijke gebied) komt volgens het college niet voor onthouding van goedkeuring in aanmerking, nu het plan ter zake van de beeldkwaliteit en cultuurhistorie ter plaatse voldoende is onderbouwd in de conceptnota "Wieringen, Waddeneiland; Beleidsnota cultuurhistorie gemeente Wieringen, 2006" (hierna: de nota Cultuurhistorische waarden) en de raad voorts tijdens het overleg als bedoeld in artikel 10:30, eerste lid, van de Awb heeft verklaard dat uitvoering van het plan met betrekking tot een deel van het gebied ten westen van Den Oever zeker voor 2017 zal plaatsvinden, waarbij het in eerste instantie zal gaan om het woon-zorgcomplex en de Brede School.

2.10. Met betrekking tot de aardkundige waarden ter plaatse overweegt de Afdeling als volgt.

Vast staat dat zowel het zuidelijke als het noordelijke deel van het plangebied deel uitmaakt van het voormalige eiland Wieringen, dat blijkens de stukken bestaat uit een zwak golvend landschap, dat is opgebouwd uit vrij goed bewaarde stuwwallen, waarbij zich in de hoogste delen onder het keileem(residu) preglaciale zanden voordoen. Wieringen is op grond hiervan in de nota "Aardkundige monumenten in de provincie Noord-Holland" als aardkundig monument aangewezen. In de Vijfde Tranche van de Provinciale Milieuverordening van 27 november 2006 is vermeld, dat de aardkundige waarde van de als zodanig aangewezen gebieden dermate hoog is dat extra inspanning voor het behoud daarvan nodig is, dat de aardkundige monumenten bijzondere objecten binnen een groter beschermingsgebied zijn en dat het streven is om deze zoveel mogelijk veilig te stellen via onder meer het ruimtelijk ordeningssysteem. In het verlengde hiervan is in de herziening van het streekplan aangegeven dat in de nieuwe zoekgebieden rekening moet worden gehouden met de aardkundige waarden, onder meer in het gebied ten westen van Den Oever.

Het college heeft bij zijn besluit de bescherming in het plan van de aardkundige waarden in het

zuidelijke gebied onvoldoende geacht en op grond daarvan in zoverre goedkeuring aan het plan onthouden.

Niet duidelijk is evenwel waarom het college met betrekking tot het noordelijke gebied tot een andere conclusie is gekomen. Weliswaar is, zo blijkt uit het deskundigenbericht, sprake van een verschil tussen het westelijke en het oostelijke deel van de gronden ten noorden van de Molgerweg, in die zin dat het westelijk gedeelte bestaat uit vlak grasland, dat geëgaliseerd lijkt, in tegenstelling tot het oostelijk deel, dat rijk van micro-reliëf is voorzien. In het deskundigenbericht wordt er evenwel op gewezen dat het gebied niet alleen (deels) beschikt over micro-reliëf, maar tevens onderdeel vormt van een in aardkundig en landschappelijk opzicht waardevol macro-reliëf. Dit macro-reliëf bestaat uit een glooiing waarvan het laagste punt gelegen is aan weerszijden van de sloot die de zuidwestelijke grens vormt van het gebied. De glooiing verheft zich geleidelijk ongeveer 3,5 á 4,5 meter in westelijke richting over een afstand die varieert van ongeveer 300 tot 450 meter. De glooiing wordt op het hoogste punt bekroond door het lintdorpje Oosterland en geaccentueerd door de monumentale kerk van dit dorpje. Volgens het deskundigenbericht zal de realisering van de in het plan in het noordelijke gebied mogelijk gemaakte gebouwen en voorzieningen onvermijdelijk tot het verdwijnen van het micro-reliëf en tot substantiële aantasting van een deel van het macro-reliëf leiden. Vast staat dat evenmin als bij het zuidelijke gebied uit het plan of uit de uitwerkingsregels blijkt op welke wijze de in het noordelijke gebied aanwezige aardkundige waarden beschermd kunnen worden. Ook op dit punt is in het bestreden besluit niet nader verklaard waarom het college op dit punt met betrekking tot het noordelijke gebied een ander standpunt heeft ingenomen dan met betrekking tot het zuidelijke gebied. Het bestreden besluit ontbeert derhalve in zoverre een deugdelijke motivering.

Het betoog van de Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg slaagt op dit punt.

2.11. Ter zitting is door het college erkend dat aan het plan wat betreft het zuidelijke gebied noch wat betreft het noordelijke gebied een beeldkwaliteitsplan ten grondslag is gelegd. Het college heeft hieraan ter zake van het noordelijke gebied geen consequenties verbonden op basis van de overweging dat de aspecten van beeldkwaliteit en cultuurhistorie voor deze gronden voldoende onderbouwd zijn in de nota Cultuurhistorische waarden.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is de nota Cultuurhistorische waarden op verzoek van het college alsnog door het college van burgemeester en wethouders uitgebracht ten behoeve van de beslissing omtrent goedkeuring van het plan.

Niet in geschil is dat de nota niet voorafgaand aan het nemen van het besluit omtrent de goedkeuring van het plan door het college aan appellanten is toegestuurd.

De Afdeling stelt voorop dat uit de WRO, noch enig andere bepaling volgt dat het college gehouden is de indieners van bedenkingen, door toezending dan wel terinzagelegging, in kennis te stellen van stukken met betrekking tot het plan die na de terinzagelegging van het vastgestelde plan aan hem bekend worden. Onder omstandigheden kan echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit omtrent goedkeuring aanleiding bestaan de indieners van bedenkingen in kennis te stellen van dergelijke nadere stukken en aan hen de gelegenheid te bieden hierop te reageren.

Wat betreft de gevolgen van het plan voor de beeldkwaliteit en de cultuurhistorische waarden van het noordelijke gebied heeft het college het bestreden besluit uitdrukkelijk gemotiveerd onder verwijzing naar genoemde nota. Gelet op het door het college gestelde belang van de nota is de Afdeling van oordeel dat het college deze voor de indieners van bedenkingen ter inzage behoorde te leggen dan wel aan hen diende toe te zenden, alsmede hun de gelegenheid behoorde te bieden op de nota te reageren. Nu het college dit heeft nagelaten is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Overigens is ter zitting van de zijde van de raad verklaard dat de nota het beeldkwaliteitsplan niet

kan vervangen, dat de invalshoeken van de documenten verschillend zijn en dat ten hoogste enkele uitgangspunten van de nota overeenkomen met die uit een beeldkwaliteitsplan.

Voor zover het college zijn besluit wat betreft de beeldkwaliteit en cultuurhistorie heeft doen steunen op genoemde nota, moet dan ook, mede gelet op de inhoud van de nota zoals ter zitting ook door de raad zelf is geduid, worden geconcludeerd dat het besluit in zoverre tevens op een ondeugdelijke motivering berust.

Het betoog van de Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg slaagt ook in zoverre.

2.12. Met betrekking tot het betoog van de Stichting Landschapszorg omtrent de noodzaak van de realisering van woningen in het noordelijk gebied overweegt de Afdeling als volgt.

Vastgesteld moet worden dat een toereikende onderbouwing van de behoefte aan woningen ter plaatse ontbreekt.

In de plantoelichting wordt uitgegaan van een behoefte aan ongeveer 10 á 20 woningen per jaar, zijnde dubbele en vrijstaande woningen en woningen voor senioren en jongeren. In de toelichting worden voorts vijf inbreidingslocaties in de bebouwde kom genoemd met een capaciteit van totaal 146 woningen.

Blijkens de Discussienota Woonvisie Wieringen beoogt de raad met de bouwmogelijkheden in het plan het op peil houden van het inwonertal van Den Oever en het behoud van een zodanige bevolkingsopbouw dat voldoende draagvlak blijft bestaan voor verenigingen, scholen en andere voorzieningen. Blijkens de Discussienota zijn de knelpunten daarbij met name gelegen in het gebrek aan geschikte woningen in Den Oever voor jonge gezinnen en andere zogenaamde starters, alsook aan woningen die ouderen in staat stellen zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen.

Nog daargelaten dat dit stuk dateert van na het bestreden besluit, wordt vastgesteld dat een raming van de te verwachten concrete woningbehoefte in de nota ontbreekt.

Gelet op de in de plantoelichting genoemde woningbehoefte enerzijds en de reeds bestaande inbreidingsmogelijkheden acht de Afdeling het uitgangspunt van de raad dat behoefte bestaat aan een extra 100-tal woningen onvoldoende onderbouwd. De Afdeling neemt daarbij mede in aanmerking dat voor het gebied aan de noordzijde van Hippolytushoef geen bestemmingsplan in voorbereiding is, zodat nog niet duidelijk is welk aantal woningen voor die kern in aanmerking moet worden genomen, alsook dat van concrete plannen voor herstructurering van de bestaande woningen in Den Oever, hetgeen mogelijk tot vermindering van het aantal woningen in die kern zou kunnen leiden, evenmin sprake is.

Het betoog van de Stichting Landschapszorg dat het bestreden besluit stoelt op een ontoereikende motivering van de behoefte aan woningen ter plaatse, slaagt derhalve.

2.13.1. De Stichting Landschapszorg heeft tevens aangevoerd dat het college heeft miskend dat ten onrechte niet is onderzocht of van de hier aan de orde zijnde uitbreiding van de bebouwde kom van Den Oever significante negatieve effecten op het Natura 2000 gebied de Waddenzee kunnen worden verwacht en dat tevens goedkeuring is vereist op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998.

Gelet op een en ander had reeds bij de vaststelling van het plan een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 moeten worden aangevraagd en een milieu-effectrapport moeten worden opgesteld, aldus de Stichting Landschapszorg.

2.13.2. De Afdeling overweegt dienaangaande als volgt.

Het hier aan de orde zijnde deel van het plangebied bevindt zich op een afstand van tussen de 100 meter en 220 meter van de Waddenzee, die is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 (Vogelrichtlijn) en aangemeld als speciale beschermingszone op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn). Voornoemd gebied is in het kader van de procedure met betrekking tot de aanwijzing als speciale beschermingszone als bedoeld in de Habitatrichtlijn, op 7 december 2004 door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst.

2.13.3. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) heeft een besluit tot het vaststellen van een plan, dat gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kunnen (lees: kan) verslechteren of een verstorend effect kunnen (lees: kan) hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, goedkeuring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 worden besluiten tot het vaststellen van plannen als bedoeld in het eerste lid, van bestuursorganen van gemeenten en waterschappen in afwijking van het eerste lid goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten.

Ingevolge artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 zijn bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan als bedoeld in het eerste lid, ongeacht de beperkingen in het wettelijke voorschrift waarop dat besluit berust, de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.

2.13.4. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, wordt voor de vaststelling van een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen, projecten of handelingen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende gebied een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

2.13.5. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 gelezen in samenhang met artikel 19j, derde lid, kan een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid slechts worden vastgesteld indien het bestuursorgaan uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

2.13.6. Ingevolge artikel V, eerste lid, van de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen gelden de besluiten van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit houdende de aanwijzingen van gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn als besluiten als bedoeld in artikel 10a van de Nbw 1998.

2.13.7. Ingevolge artikel 4, tweede lid, derde alinea, van de Habitatrichtlijn stelt de Commissie de lijst vast van gebieden van communautair belang, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven.

Ingevolge artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn, gelden de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn, zodra een gebied op de in het tweede lid, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst.

2.13.8. Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een

passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

2.13.9. Artikel 19j, eerste en derde lid, van de Nbw 1998 is uitsluitend van toepassing op gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 10a, eerste lid, of gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Nbw 1998. Gelet op artikel V van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen geldt het aanwijzingsbesluit van de Waddenzee tot speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn als besluit in de zin van artikel 10a van de Nbw 1998. De uit artikel 19j van de Nbw 1998 voortvloeiende verplichtingen met inbegrip van het goedkeuringsvereiste, strekken derhalve tot bescherming van de Waddenzee voor zover dit gebied is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn.

2.13.10. De Waddenzee is door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst. Uit artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn vloeit voort dat het beschermingsregime van artikel 6, derde lid, van die richtlijn voor het gebied geldt.

Het gebied is voornamelijk niet aangewezen in de zin van artikel 10a van de Nbw 1998. Evenmin is het gebied op grond van artikel 12, derde lid, van de Nbw 1998 aangewezen. Hieruit volgt dat artikel 19j van de Nbw 1998 in zoverre niet voor het betrokken gebied geldt. Niet gebleken is dat op de vaststelling en goedkeuring van een plan als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998 anderszins algemeen verbindende voorschriften van toepassing zijn die bedoeld zijn als implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

2.13.11. Nu het beroep van de Stichting Landschapszorg mede betrekking heeft op de mogelijke aantasting van de door de Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten, dient te worden gezien op welke wijze artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in deze zaak kan worden toegepast. Zoals de Afdeling op grond van de jurisprudentie van het Hof eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 31 maart 2000 in de zaak Texel (E01.97.0178; AB 2000/302) moet, alvorens wordt toegekomen aan de vraag of een artikel van de Habitatrichtlijn rechtstreekse werking heeft, worden nagegaan of het van toepassing zijnde nationale recht richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd.

In dit geval gaat het om een gebied dat niet alleen op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst maar tevens is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. Deze aanwijzing geldt als een aanwijzing op grond van artikel 10a van de Nbw 1998, zodat artikel 19j van de Nbw 1998 van toepassing is op het Vogelrichtlijngebied de Waddenzee. De Afdeling ziet geen beletsel artikel 19j van de Nbw 1998 richtlijnconform uit te leggen in die zin dat dit voorschrift tevens het uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende beschermingsregime voor het Habitatrichtlijngebied de Waddenzee omvat.

2.13.12. In het kader van de planvaststelling is onderzoek gedaan naar de aanwezige natuurwaarden in het plangebied en is gekeken naar de effecten van het plan op beschermde gebieden in de omgeving. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het Flora- en faunawet onderzoek Den Oever van 23 november 2006 van BügelHajema Adviseurs.

2.13.13. Vast is komen te staan dat ter hoogte van het plangebied de Waddenzeedijk niet door een kwelder wordt begrensd, zodat bij vloed het water tot aan de dijk staat en het daarachter gelegen gebied, waaronder het hier aan de orde zijnde gebied, een functie vervult als hoogwatervluchtplaats voor de vogels die bij eb verblijven en/of fourageren in het Waddengebied.

De Stichting Landschapszorg heeft betoogd dat, wanneer het gebied onderdeel zal worden van de bebouwde kom van Den Oever, dit ongeschikt zal worden als hoogwatervluchtplaats en ook het westelijk daaraan grenzende gebied minder geschikt zal worden voor die functie omdat het dan onder de invloed komt van verstoringen vanwege de drukte van de bebouwde kom. Volgens haar zal het verloren gaan van de functie van de genoemde gebieden als hoogwatervluchtplaats voor vogels een verstorend effect hebben op de wadvogels.

Blijkens de stukken, waaronder het deskundigenbericht, zal hoofdzakelijk het westelijke gedeelte van het noordelijke gebied geschikt zijn als hoogwatervluchtplaats omdat de rest van het gebied direct binnen de invloedssfeer van de bebouwde kom van Den Oever is gelegen. Niet onaannemelijk is dat de voorgenomen uitbreiding van die bebouwde kom ter plaatse tot aantasting van de biotoop van vogels van de Waddengebieden zal kunnen leiden.

2.13.14. Tussen partijen is niet in geschil dat het plan de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, zoals bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998. Dit brengt mee dat ingevolge artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 bij de vaststelling van het bestemmingsplan de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing zijn, zodat de zogenoemde habitattoets bij de vaststelling van het plan dient te worden uitgevoerd.

Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland dient vervolgens in het kader van het besluit omtrent goedkeuring op grond van de WRO te bezien of bij de vaststelling van het plan artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 in acht is genomen. Indien dat niet het geval is, is de vaststelling van het plan in strijd met het recht en zal het college goedkeuring dienen te onthouden aan het plan.

Daarnaast dient het college van gedeputeerde staten van Fryslân, zijnde de provincie waarin het gebied als bedoeld in artikel 10a, geheel of grotendeels is gelegen, op grond van artikel 2, eerste lid, in samenhang met artikel 19j, eerste en tweede lid, van de Nbw 1998 te beslissen omtrent de goedkeuring van hetzelfde plan. Bij die beslissing dient het tevens te bezien of bij de totstandkoming van het plan artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 in acht is genomen.

2.13.15. Blijkens de stukken, waaronder "Kaart 4; Beperkende factoren Den Oever-West", heeft de raad zich er rekenschap van gegeven dat woningbouw op de hier aan de orde zijnde locatie mogelijk niet zonder nadelige effecten zal zijn voor het Habitat- en Vogelrichtlijngebied Waddenzee. De raad heeft evenwel overwogen dat, aangezien de Waddenzee nog niet definitief als Natura 2000-gebied is aangewezen, de beoordeling van de effecten van de woningbouw eerst na de definitieve aanwijzing zal kunnen plaatsvinden bij de voorbereiding van het uitwerkingsplan nadat de Waddenzee als Natura 2000-gebied is aangewezen. Volgens de raad zal alsdan, in overleg met het bevoegde gezag, het college van gedeputeerde staten van Fryslân, alsnog een voortoets worden uitgevoerd en, indien nodig, een passende beoordeling worden opgesteld.

2.14.1. Zoals uit het hiervoor weergegeven wettelijke kader blijkt, staat de omstandigheid dat de Waddenzee nog niet definitief als Natura 2000-gebied is aangewezen, niet in de weg aan toepassing van artikel 19j van de Nbw 1998, waarbij - zoals hiervoor is aangegeven - zowel de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn als die van het gebied van communautair belang als bedoeld in de Habitatrichtlijn moeten worden betrokken.

2.14.2. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting staat het college op het standpunt dat, gelet op het eerdergenoemde Flora- en faunawet onderzoek van BügelHajema Adviseurs (hierna: het natuurwaardenrapport) en gezien de aard van de ingrepen die door het plan - voor zover dat bij het bestreden besluit is goedgekeurd - mogelijk worden gemaakt, geen significante negatieve effecten daarvan hoeven te worden verwacht op de Waddenzee.

2.14.3. Ter zitting is evenwel door de bij BügelHajema Adviseurs werkzame deskundige namens de

raad verklaard dat het natuurwaardenrapport in zoverre niet volledig is geweest, dat de gevolgen van uitwerking van het plan op de functie van het gebied als hoogwatervluchtplaats niet zijn onderzocht, omdat bij het opstellen van dat rapport niet vaststond op welke wijze de uitwerkingsplicht zou worden ingevuld. De keuze voor een invulling van de uitwerkingsplicht op een zodanige wijze dat daarvan voor significante negatieve effecten op het Waddenzeegebied niet behoeft te worden gevreesd, is voldoende verzekerd door de aan het college voorbehouden goedkeuring van het uiteindelijke uitwerkingsplan, aldus de raad.

2.14.4. De Afdeling stelt evenwel vast dat reeds bij de vaststelling van het plan, waarop de uitwerkingsplicht betrekking heeft, diende te worden gezien of de met die plicht beoogde ontwikkeling significante effecten op het Waddenzeegebied kunnen hebben, in welk geval een passende beoordeling nodig is. Daarbij neemt zij in aanmerking dat door goedkeuring van de uitwerkingsplicht de aanvaardbaarheid van de uitwerking, zoals die bij het plan is toegestaan, in beginsel als een gegeven mag worden beschouwd.

Dit uitgangspunt geldt temeer daar de uitwerking van een bestemmingsplan een plicht betreft en geen bevoegdheid.

Gelet hierop had het op de weg van de raad gelegen om bij het natuurwaardenonderzoek dat aan de vaststelling van het voorliggende plan ten grondslag is gelegd, te onderzoeken of een maximale invulling van de uitwerkingsplicht zonder het maken van een passende beoordeling aanvaardbaar zou zijn. Nu dit is nagelaten moet worden geconcludeerd dat de raad geen juiste invulling heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998.

Gelet op het voorgaande is het plan in strijd met dat artikel vastgesteld. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft het college gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb.

2.14.5. Voor zover de Stichting Landschapszorg tevens heeft beoogd aan te voeren dat ten onrechte geen vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 is verleend, moet worden geconcludeerd dat dit los staat van de hier aan de orde zijnde goedkeuring ingevolge de WRO en in deze procedure ook niet ter beoordeling staat. Hetzelfde geldt voor de goedkeuring op grond van artikel 19j, eerste en tweede lid, van de Nbw 1998, nu, naar in de stukken en ter zitting is vermeld, ingevolge artikel 2, eerste lid, van die wet het college van gedeputeerde staten van Fryslân het bevoegde orgaan is om daarop te beslissen.

2.15.1. Uit het voorgaande blijkt dat de beroepen van de Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg gegrond zijn, zodat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 19j, derde lid van de Nbw 1998 en 10:27 van de Awb alsook met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd, voor zover het het plandeel met de bestemming "Uit te werken woongebied, maatschappelijke doeleinden en sportdoeleinden" (WU) betreft. Uit overweging 2.14.4. volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om in zoverre goedkeuring te onthouden aan het plan.

2.15.2. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van het beroep van [appellanten sub 1] geen aanleiding. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is ten aanzien van de overige beroepen niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

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

II. verklaart de beroepen van de Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 3 juli 2007, kenmerk 2007-29977, voor zover het het plandeel met de bestemming "Uit te werken woongebied, maatschappelijke doeleinden en sportdoeleinden" (WU) betreft;

IV. onthoudt goedkeuring aan het onder III genoemde plandeel;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit zoals vermeld onder III;

VI. gelast dat de provincie Noord-Holland aan de Milieufederatie en de Stichting Landschapszorg het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van ieder € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, ambtenaar van Staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Verbeek

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2008

240.