RHO ADVISEURS - NOTITIE

DATUM 31 mei 2024
KENMERK 20240601/SP
VAN mr. H. van Zitteren en mr. S. Peters
AAN Gemeenteraad van Roermond
CC mr. T. Lam

PROJECT Jachthaven Asselt
OPDRACHTGEVER Gemeenteraad van Roermond

ADVIES VERKLARING VAN GEEN BEDENKINGEN OMGEVINGSVERGUNNING

INLEIDING

Het College van B&W stelt aan de gemeenteraad (Raad) voor om een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) af te geven voor “het realiseren van een jachthaven inhoudende aanlegsteigers met aanhorigheden aan het Eind te Asselt”.
Het College van B&W geeft aan dat een VVGB op grond van artikel 6.5 lid 2 van het Besluit omgevingsrecht alleen maar geweigerd mag worden als de raad daarvoor een “ruimtelijk relevante motivering” aanreikt, waaruit blijkt dat het verlenen van een VVGB volgens de Raad in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Hekkelman Advocaten heeft separaat een advies uitgebracht. Deze notitie vormt een aanvulling daarop vanuit de specifieke expertise van Rho Adviseurs.

Zoals in de notitie van Hekkelman Advocaten al is toegelicht, kan de gemeenteraad inderdaad de verklaring weigeren én heeft de Raad daarbij een bepaalde mate aan beleidsruimte. Deze notitie gaat in op die beleidsruimte waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan het beleid dat de Raad zelf al eerder heeft vastgesteld en dat al op de planning staat.

1. BESTAAND BELEID

De afgelopen jaren is al veel beleid vastgesteld voor de Maasplassen (waaronder de Asseltse Plassen vallen) en de oevers en gebieden eromheen. De relevante passages zijn hier opgenomen.

Omgevingsvisie Roermond (2023) – Gemeente Roermond
Op 12 oktober 2023 is de Omgevingsvisie Roermond door de gemeenteraad vastgesteld.

Over de Asseltse Plassen is op pagina 53 het volgende opgenomen:

> *“Rondom de Lus van Linne (Gerelingsplas en Spoorplas) en Asseltse Plassen is er veel ruimte voor natuur. Deze plassen zijn een belangrijke bovenregionale schakelfunctie op het gebied van flora en fauna. De natuur rond de Maas bestaat uit oevers en plassen, oude meanders en extensief beheerde graslanden. De gevarieerde natuur is bij uitstek een plek voor vogels en insecten. Op sommige plekken worden de oevers begraasd door Konikpaarden en runderen, hetgeen zorgt voor extra beleving. Langs de natuurlijke oevers lopen voetpaden om door de natuur te struinen.”*

➔ De bestaande natuurwaarden worden hier uitdrukkelijk als sterkte van dit gebied benoemd. De realisatie van de jachthaven zoals nu aangevraagd, is in strijd met de genoemde 'bovenregionale schakelfunctie op het gebied van flora en fauna'.

Verder wordt er in de Omgevingsvisie het volgende over de Maasplassen in bredere context gezegd:

"Daarnaast willen we dat de Maasplassen beter gebruikt wordt voor recreatie, sport, cultuur en evenementen, die bij voorkeur aansluiten op het profiel van Roermond. Deze functies kunnen het beste in samenhang met elkaar en in samenhang met een goede verbinding richting de stad worden gerealiseerd. Hiervoor hebben we voor De Weerd (Noorderplas) en Hatenboer (Zuidplas) het Ontwikkelingskader Stedelijke Maasplassen opgesteld."

➔ Dit onderscheid is cruciaal: hiermee wordt impliciet nogmaals duidelijk gemaakt dat de ontwikkeling van de Stedelijke Maasplassen anders dient te zijn dan die van de Niet-Stedelijke Maasplassen.

Ontwikkelingskader Stedelijke Maasplassen (2019)
De gemeenteraad maakt duidelijk onderscheid in de "Stedelijke Maasplassen" en de "Niet-Stedelijke Maasplassen". De verschillende plassen rondom de stad Roermond kennen elk hun eigen karakter. Verschillen zit onder meer in de mate van recreatiemogelijkheden en natuurontwikkeling. De Asseltse Plassen en omgeving maken deel uit van de "Niet-Stedelijke Maasplassen" waarvoor het ontwikkelingskader nog opgesteld moet worden. Dit onderscheid is van belang omdat er beleidsmatig ook andere doelen worden nagestreefd.

Intergemeentelijke Structuurvisie Maasplassen 2030 (uit 2014)
De zuidelijke Asseltse Plassen zijn hierin benoemd als natuur- en agrarisch gebied met natuurambitie. De noordzijde van de Asseltse Plassen – waarop de aanvraag voor de jachthaven betrekking heeft – is aangegeven als jachthaven omgeven door agrarisch gebied met landschapsambitie. De aanduiding jachthaven is verklaarbaar, omdat het bestemmingsplan uit 2006 diezelfde bestemming kent. Dit staat echter haaks op de letterlijk benoemde natuur- en landschapsambitie die in bredere zin voor de Asselts Plassen is benoemd en voorzien.

Zo staat op pagina 15:
"De hiervoor besproken ontwerpprincipes leiden tot de kwalitatieve ontwikkeling van een natuurrijk rivierenlandschap in het Maasdal. Voor de ontwikkeling van een volwaardige natuur is echter niet alleen de kwalitatieve kant van belang maar speelt ook de schaal een rol. In dat kader is de ontwikkeling van drie grotere kerngebieden noodzakelijk. Deze kerngebieden kunnen worden gerealiseerd rond Stevensweert, rond Linnen/Osen en rond Asselt/Beesel. In deze gebieden moeten de bestaande natuurterreinen door ontwikkeling van nieuwe natuur uitgroeien tot robuuste, samenhangende en als zodanig duidelijk herkenbare natuurkerngebieden."

Verderop is te lezen:
"Voor de Asseltse plassen en de oevers er om heen ligt het primaat bij de verdere ontwikkeling van de natuurfunctie."

➔ De omgeving van Asselt/Beesel wordt uitdrukkelijk benoemd als gebied om nieuwe natuur te ontwikkelen in het kader van een natuurrijk rivierenlandschap. Het toestaan van de aangevraagde jachthaven is strijdig met deze al in 2014 vastgelegde ambitie.

Masterplan Maasplassen (2011) – Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg (GOML)

Hierin worden de Asseltse Plassen als “natuurplas’ aangeduid in figuur 6.9.
Ook hierin wordt benoemd (pagina 78) dat:
“Voor de Asseltse plassen en de oevers er om heen ligt het primaat bij de verdere ontwikkeling van de natuurfunctie. Aan zowel de zuidwest- als zuidoostzijde van de Asseltse plassen wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van ooibos”.

Verder beschrijft het Masterplan de kernkwaliteiten, de zwakke punten, de bedreigingen en de ontwikkelingspotenties. Hieruit blijkt ook dat enige waterrecreatie zeker niet uitgesloten hoeft te zijn maar dat juist de **kleinschaligheid** een sterk punt is en dat voorkomen moet worden dat er een verstoorde balans optreedt door toename van die verblijfsrecreatie.

➔ Ook dit Masterplan benadrukt de kleinschaligheid en de natuurwaarden. De aangevraagde jachthaven is daarmee in strijd.

Conclusie analyse beleid Maasplassen
Er is sprake van een consistente en samenhangende beleidslijn, waaruit blijkt dat in Asselt kleinschaligheid en natuur de belangrijkste aspecten zijn. De realisatie van een jachthaven voor grotere boten past niet binnen deze beleidslijn.

2. OVERIGE RUIMTELIJK RELEVANTE ASPECTEN

Deze notitie behandelt een aantal ruimtelijke relevante aspecten waarbij nadrukkelijk op de samenhang met de notitie van Hekkelman Advocaten gewezen wordt. Daarin komen onder andere de aspecten stikstof (gebiedsbescherming natuurgebieden) en flora en fauna (soortenbescherming) al aan de orde waardoor die hier niet meer separaat behandeld worden. De provincie Limburg is overigens bevoegd gezag voor zowel de gebiedsbescherming als de soortenbescherming.

Beheersverordening – bestemmingsplan Buitengebied Swalmen (2006)
Op de locatie waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd geldt de beheersverordening ‘Maas en Maasplassen’ (vastgesteld in 2018). De beheersverordening is feitelijk een doorvertaling van het bestemmingsplan ‘Buitengebied Swalmen’ van de voormalige gemeente Swalmen. Dat bestemmingsplan is vastgesteld op 26 oktober 2006. Daarin is destijds een jachthaven toegestaan op de locatie Eindweg ong.

Belangrijk om op te merken dat een beheersverordening feitelijk bedoeld is voor ‘*bestaande gebieden waar men geen ontwikkelingen voorziet*’. In dit geval is de bestemming ‘jachthaven’ uit 2006 bij de vertaling naar de beheersverordening één-op-één overgenomen terwijl die jachthaven daar feitelijk toen niet aanwezig was. Van een bestaand gebied met een jachthaven was geen sprake destijds. Deze wijze van omzetten is ongebruikelijk maar waarschijnlijk wel verklaarbaar omdat destijds het bestemmingsplan van Swalmen uit 2006 na de herindeling van 1 januari 2007 werd omgezet naar een beheersverordening van de gemeente Roermond. Bovendien was er wel sprake van een bouwvergunning van 15 oktober 2007 (onherroepelijk) voor het aanleggen van een steiger ten behoeve van een jachthaven op het adres Eind 6071 PC. In de verleende vergunning ligt dan ook het recht besloten om de vergunning overeenkomstig het doel waarvoor deze verleend is te gebruiken.

Alleen al door het tijdsverloop (we zijn 18 jaren verder en de wereld is flink veranderd), maar ook door die herindeling, is het goed verdedigbaar dat de gemeenteraad anno 2024 een ander standpunt inneemt dan de gemeenteraad van Swalmen in 2006. In het bestemmingsplan 'Buitengebied Swalmen' is geen motivering opgenomen over aard en omvang van de in het plangebied toegelaten jachthavens aan het Eind (ong.) en de Eindweg (ong.). Verder is van belang dat er ter plaatse van de beoogde jachthaven geen bouwblok is bestemd en dat de beheersverordening daarom het initiatief niet mogelijk maakt.

Sterker nog: in de eerder opgesomde beleidsstukken (allemaal recenter dan 2006) is impliciet al een ander standpunt ingenomen door de nadruk te leggen op natuurwaarden en kleinschaligheid. Gesteld kan worden dat de gemeenteraad eerst nu, door deze vergunningaanvraag, heel expliciet om een standpunt gevraagd wordt over deze locatie van de Asseltse Plassen.

Omgevingsverordening Limburg – provincie Limburg 2021
Het geldende planologisch regime (de beheersverordening) voorziet, zoals gezegd, niet in de aangevraagde bouwmogelijkheden voor de jachthaven. De aangevraagde omgevingsvergunning dient daarom getoetst te worden aan de provinciale Omgevingsverordening die oorspronkelijk in 2014 is vastgesteld door Provinciale Staten en in 2021 geactualiseerd is. Daarin staan onder andere regels over de vrijetijdseconomie waaronder ook jachthavens vallen.

Artikel 2.4.6 lid 2 van de Omgevingsverordening stelt over vrijetijdseconomie het volgende:

> *"Een ruimtelijk plan voor een gebied gelegen in de regio Midden-Limburg voorziet niet in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor voorzieningen voor vrijetijdseconomie aan de bestaande voorraad vrijetijdseconomie alsmede aan de bestaande planvoorraad vrijetijdseconomie anders dan in overeenstemming met de opgaven en algemene principes van het POL2014 en de bestuursafspraken regionale uitwerking POL2014 voor de regio MiddenLimburg, zoals verwoord in de bij deze paragraaf behorende bijlage 2."*

Omdat er geen invulling is gegeven aan de hieruit voortvloeiende motiveringsplicht, staat op dit moment niet vast dat het nieuwe (bouw)plan aan de Omgevingsverordening voldoet.
De provincie Limburg stuurt via haar Omgevingsverordening en een systeem van regionale overleggen op een overaanbod in bepaalde sectoren.
In Midden-Limburg zijn er de afgelopen jaren een groot aantal ligplaatsen voor recreatievaartuigen bijgekomen, dan wel zijn jachthavens gewijzigd. Het is onduidelijk hoe het aangevraagde initiatief zich daartoe verhoudt en of hierover regionaal afstemming heeft plaatsgevonden.

Beleidsregels Grote Rivieren
Deze beleidsregels vormen het afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed en bestaan inmiddels al vele jaren. Op de meest recente kaart (1 april 2024) bij de 'Beleidsregels Grote Rivieren' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (kaartblad 012 Maas 12) is de locatie van aangevraagde haven aangemerkt als 'stroomvoerend regime'. Opvallend is dat dit zowel voor het water als voor de oevers op deze plek geldt. In de aangevraagde omgevingsvergunning zijn er ook diverse voorzieningen op de oevers voorzien die ook als stroomvoerend deel van het rivierbed zijn aangemerkt.



In artikel 5 van de Beleidsregels staan de regels voor *riviergebonden activiteiten* in het stroomvoerende regime. Er staat dat toestemming van Rijkswaterstaat nodig is voor: "*de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie of extensieve uiterwaardrecreatie zijn verbonden*".

Die toestemming wordt op grond van artikel 7 van de Beleidsregels Grote Rivieren alleen gegeven als:
a. er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk gewaarborgd blijft;
b. er geen sprake is van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit, en
c. er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de waterstandsverhoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is.

Onduidelijk is of aanvrager deze toestemming al formeel heeft aangevraagd en of deze überhaupt verkregen kan worden van Rijkswaterstaat.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)
Het Barro voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Juridisch zijn over het stroomvoerend regime dezelfde regels opgenomen in artikel 2.4.4 van het Barro waarbij 2.4.4 onderdeel h ook spreekt over: *de verwezenlijking van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden.*

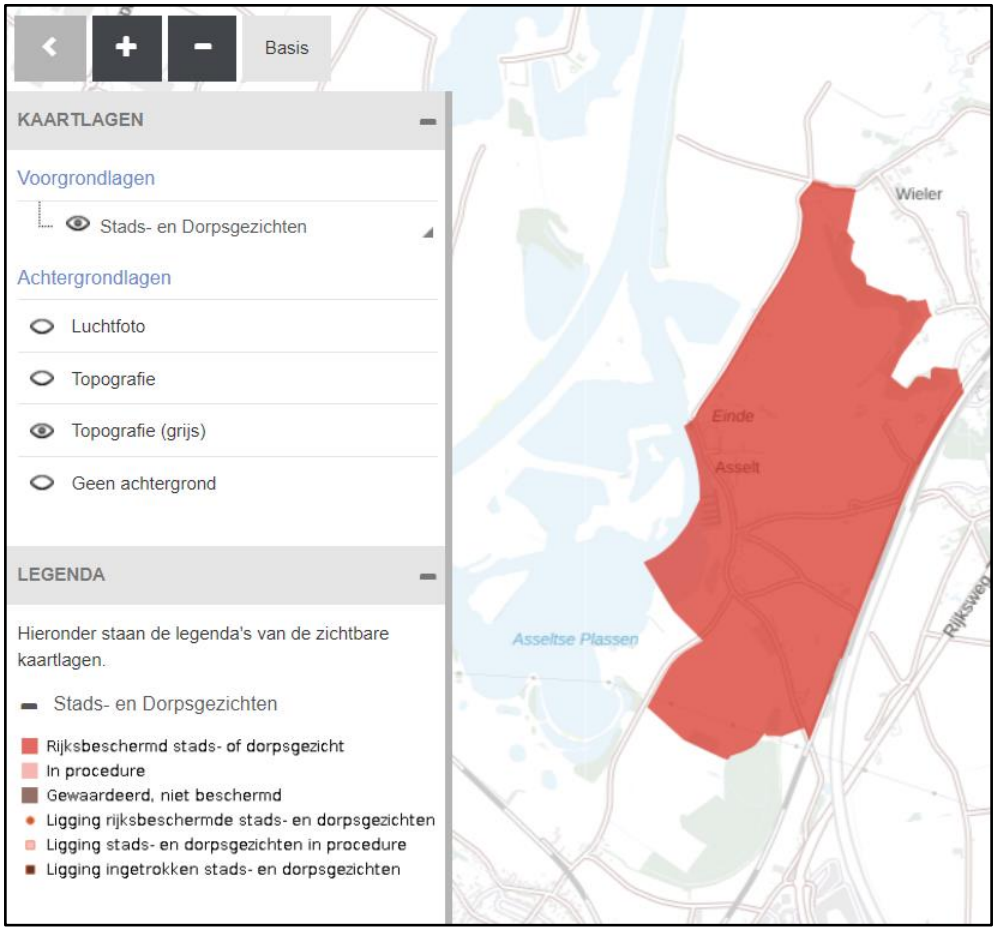
Omdat in dit geval sprake is van ligging in het stroomvoerend deel van het rivierbed geldt verder nog artikel 2.4.5 van het Barro waarin staat dat bij *niet riviergebonden activiteiten* (zoals bijvoorbeeld de parkeerplaatsen op de oevers) alleen toestemming wordt verleend aan *"activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een vanuit rivierkundig oogpunt bezien zo gunstig mogelijke locatie."*

Ook hiervoor geldt dat onduidelijk is of aanvrager formeel om toestemming heeft gevraagd en of de inrichting en het ontwerp van de aangevraagde jachthaven op deze wijze wel bijdraagt aan meer ruimte voor de rivier.

Beschermd stads-en dorpsgezicht Asselt
Asselt is door de Rijksoverheid aangemerkt als beschermd dorpsgezicht. Op de kaart is zichtbaar dat dit een groot gebied omslaat. Onder andere de zichtlijnen richting de Maas zijn aangemerkt als beschermenswaardig.
De volledige beschrijving is te raadplegen op de website van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed via de volgende link.
Er staat onder andere:

"Asselt is van algemeen belang vanwege de bijzondere samenhang van historisch-ruimtelijke, structurele en functionele kwaliteiten van bebouwde en onbebouwde ruimten in relatie tot hun landschappelijke omgeving, alsmede vanwege de kwaliteit van de bebouwing en de groepering van de bebouwing ten opzichte van de rivier de Maas en in relatie met de historische infrastructuur. Bebouwingsstructuur, veldinrichting en padenstelsel zijn de afgelopen twee eeuwen nauwelijks gewijzigd."

Het realiseren van een jachthaven voor grote boten is in strijd met de waarden die beschermd dienen te worden door de aanwijzing als beschermd dorpsgezicht.



Kaart Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed beschermd dorpsgezicht Asselt
bron: https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Gezicht/201

Ruimtelijke impact ten opzichte van de vergunde situatie uit 2007
De gewijzigde invulling van de jachthaven ten opzichte van de vergunde situatie in 2007 zorgt bij uitvoering voor een vergroting van de nadelige effecten ten aanzien van de aspecten landschapswaarde (landschapsbeleving/openheid), cultuurhistorische waarde (openheid/zicht op de Asseltese Plassen/Maas) en natuurwaarden.

Dit heeft te maken met de omvang/grootte van de beoogde pleziervaartuigen die kunnen aanmeren in de jachthaven en de overige voorzieningen zoals lichtmasten. De ligplaatsen met ligboxen op de projectlocatie bieden volgens aanvraag ruimte aan substantieel meer grotere boten dan voorzien in de vergunde, maar nooit gerealiseerde, situatie. Dit heeft een groter nadelig effect op de landschapsbeleving en cultuurhistorische waarde, gericht op openheid en zicht op de Assselte Plassen en Maas, door het zichtbaar groter volume van de pleziervaartuigen dat boven de wateroppervlaktelijn uitsteekt. Dit in combinatie met een toename van de aanwezigheid van de grote boten (ook in het niet-vaarseizoen) jaarrond op de projectlocatie, omdat geen gebruik gemaakt wordt van een hellingbaan op de projectlocatie. Daarnaast vormen de vaste hoge steigerpalen op de aanlegsteigers met verlichting een permanente inbreuk op de landschapswaarden (landschapsbeleving en openheid) en cultuurhistorische waarde (openheid/zicht op de Asseltese Plassen/Maas).

De grootte van de pleziervaartuigen met meer motorvermogen draagt bovendien bij aan het vergroten van de nadelige effecten op de natuurwaarden doordat de geluidsbelasting onder water toeneemt, wat een nadelig effect heeft op de habitatkwaliteit onder water en de vispopulatie (teruggang van een aantal vissoorten). Daarbij gaat het mogelijk om 12 van de 17 zoetwatervissoorten die op de Rode Lijst staan, waaronder ook de Elrits die volgens de Quickscan Flora en Fauna voorkomt in de directe omgeving van de projectlocatie. Deze 12 behoren tot de zogenaamde hoorspecialisten en zijn dus zeer gevoelig voor geluid. Onderzoek heeft aangetoond dat dat het geluid dat een motorboot ander water produceert, tijdelijk verminderde gehoorgevoeligheid kan veroorzaken bij soorten (hoorspecialisten) die hiervoor gevoelig zijn. Deze soorten genieten bescherming vanuit de algemene zorgplicht maar ook vanuit de specifieke zorgplicht.

Beekforel *(Salmo trutta)*	generalist	Verdwenen uit Nederland
Fint *(Alosa fallax)*	specialist	Verdwenen uit Nederland
Steur *(Acipenser sturio)*	generalist	Verdwenen uit Nederland
Vlagzalm *(Thymallus thymallus)*	generalist	Verdwenen uit Nederland
Barbeel *(Barbus barbus)*	specialist	Zeer sterk afgenomen, bedreigd in Nederland
Beekprik *(Lampetra planeri)*	generalist	Sterk afgenomen, bedreigd in Nederland
Elrits *(Phoxinus phoxinus)*	specialist	Zeer sterk afgenomen, bedreigd in Nederland
Kwabaal *(Lota lota)*	generalist	Zeer sterk afgenomen, bedreigd in Nederland
Sneep *(Chondrostoma nasus)*	specialist	Zeer sterk afgenomen, bedreigd in Nederland
Bittervoorn *(Rhodeus sericeus)*	specialist	Matig afgenomen, kwetsbaar in Nederland
Grote modderkruiper *(Misgurnus fossilis)*	specialist	Sterk afgenomen, kwetsbaar in Nederland
Kopvoorn *(Leuciscus cephalus)*	specialist	Zeer sterk afgenomen, kwetsbaar in Nederland
Kroeskarper *(Carassius carasssius)*	specialist	Matig afgenomen, kwetsbaar in Nederland
Serpeling *(Leuciscus leuciscus)*	specialist	Sterk afgenomen, kwetsbaar in Nederland
Vetje *(Leucaspius delineatus)*	specialist	Sterk afgenomen, kwetsbaar in Nederland
Gestippelde alver *(Alburnoides bipunctatus)*	specialist	Niet afgenomen, maar zeer zeldzaam. Gevoelig
Winde *(Leuciscus idus)*	specialist	Sterk afgenomen. Gevoelig

Maatschappelijk draagvlak

Het ontbreken van maatschappelijk draagvlak is op zichzelf geen dragend argument om een ruimtelijk besluit te weigeren.

In samenhang met andere (ruimtelijke) argumenten kan het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak echter wel aan een weigeringsbesluit ten grondslag worden gelegd (ECLI:NL:RVS:2022:4001).

3. CONCLUSIE

Op grond van het voorgaande zijn er - in aanvulling op de notitie van Hekkelman Advocaten - in ieder geval de volgende gronden om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren vanwege strijd met een goede ruimtelijke ordening:

- Aantasting van de *bestaande natuurwaarden* in de Asseltse Plassen en de directe omgeving waaronder de oevers.
- Strijd met de beleidsmatig benoemde ambitie om in deze omgeving *nieuwe natuur* te stimuleren en realiseren.
- Aantasting van het Rijksbeschermde Dorpsgezicht Asselt (cultuurhistorische waarde).

- Strijd met het Barro en de Beleidsregels Grote Rivieren omdat er diverse voorzieningen binnen het stroomvoerend deel van het rivierbed van de Maas voorzien zijn.
- De ruimtelijke impact van de beoogde ontwikkeling met een vergroting van de nadelige effecten voor de landschapswaarden (openheid/landschapsbeleving), cultuurhistorische waarde (openheid/vrij zicht op) en natuurwaarden ten opzichte van de vergunde situatie.
- De provinciale Omgevingsverordening: is er regionaal afgestemd over een nieuwe jachthaven van deze aard en omvang in Midden-Limburg?
- Ontbreken van maatschappelijk draagvlak in de breedste zin des woords.

Advies:

- Weigeren om een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) af te geven; en
- Een ontwerp weigeringsbesluit voor de VVGB voor te bereiden met de input uit deze notitie en de memo van Hekkelman Advocaten.