

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:217

Datum uitspraak

24 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad de gemeente Opmeer het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" vastgesteld. Het bestemmingsplan dat de raad op 17 februari 2022 heeft vastgesteld, maakt de eerste fase van de ontwikkeling van bedrijventerrein De Veken 4 mogelijk. Dit bedrijventerrein vormt de derde uitbreiding van het bedrijventerrein De Veken. Het plangebied ligt aan de N241, ten noordoosten van de kern Spanbroek in de gemeente Opmeer. Aan de noordwestzijde grenst het plangebied aan het recreatiepark West-Friesland. De raad heeft het bestemmingsplan bij besluit van 15 december 2022 gewijzigd vastgesteld. Daarbij is de verbeelding gewijzigd ten opzichte van het op 17 februari 2022 vastgestelde plan. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen gebreken in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 17 februari 2022 aan het licht hebben gebracht. De raad is opgedragen die gebreken te herstellen. Om aan de opdracht in de tussenuitspraak te voldoen, heeft de raad het bestemmingsplan bij het herstelbesluit opnieuw gewijzigd vastgesteld.

Volledige tekst

202201593/3/R1.

Datum uitspraak: 24 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. Coöperatief recreatiepark "West-Friesland" te Opmeer U.A., gevestigd te Opmeer (hierna: West-Friesland),
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats], en anderen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Opmeer,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" vastgesteld.

Bij besluit van 15 december 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" gewijzigd vastgesteld.

Bij uitspraak, deels tussenuitspraak van 28 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3969](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 12 weken na verzending van de uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 17 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" te herstellen.

Bij beschikking van 23 maart 2023 heeft de Afdeling de bij de tussenuitspraak bepaalde termijn verlengd tot en met 19 april 2023.

Bij besluit van 30 maart 2023 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" opnieuw gewijzigd vastgesteld.

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hierover een zienswijze naar voren te brengen.

[appellant sub 1], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen hebben zienswijzen naar voren gebracht. [appellant sub 2] heeft van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt.

[appellant sub 4] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 12 oktober 2023 verder behandeld, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. R.J. Grasmeijer, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, West-Friesland, vertegenwoordigd door mr. B. Benard, rechtsbijstandverlener te Leusden, [appellant sub 4] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 4], en de raad, vertegenwoordigd door mr. E.C.W. van der Poel en mr. S. Smit, beiden advocaat te Alkmaar, ir. P.J.C. Zuidhof, H. Wagenaar en drs. T.G.M. Bentvelsen, zijn verschenen. Verder is op de zitting Projectontwikkelaar De Veken 4 CV, vertegenwoordigd door mr. J.C. Ellerman, advocaat te Amsterdam, [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], als partij

gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 9 september 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

2. Het bestemmingsplan dat de raad op 17 februari 2022 heeft vastgesteld, maakt de eerste fase van de ontwikkeling van bedrijventerrein De Veken 4 mogelijk. Dit bedrijventerrein vormt de derde uitbreiding van het bedrijventerrein De Veken. Het plangebied ligt aan de N241, ten noordoosten van de kern Spanbroek in de gemeente Opmeer. Aan de noordwestzijde grenst het plangebied aan het recreatiepark West-Friesland.

3. De raad heeft het bestemmingsplan bij besluit van 15 december 2022 gewijzigd vastgesteld. Daarbij is de verbeelding gewijzigd ten opzichte van het op 17 februari 2022 vastgestelde plan.

De uitspraak van de Afdeling van 28 december 2022 en de brief waarmee de raad de Afdeling op de hoogte heeft gesteld van het besluit van 15 december 2022, hebben elkaar gekruist. Die uitspraak, deels tussenuitspraak, heeft daardoor geen betrekking op dat besluit.

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen gebreken in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 17 februari 2022 aan het licht hebben gebracht. De raad is opgedragen die gebreken te herstellen.

5. Om aan de opdracht in de tussenuitspraak te voldoen, heeft de raad het bestemmingsplan bij het herstelbesluit opnieuw gewijzigd vastgesteld. De raad heeft de plantoelichting aangepast en aangevuld en planregels gewijzigd.

6. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen hebben op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van rechtswege mede betrekking op het besluit van 15 december 2022 en het herstelbesluit.

Beroepen tegen de besluiten van 17 februari 2022 en 15 december 2022

7. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat het recreatiepark nagenoeg geheel omsloten zal worden door bedrijventerreinen en dat de raad in het licht daarvan onvoldoende

gemotiveerd heeft waarom de gevolgen van het plan evenredig zijn voor het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen. Verder is overwogen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij bij afweging van de betrokken belangen niet heeft gekozen voor de aanleg van het bedrijventerrein op een alternatieve locatie. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak ook overwogen dat artikel 4.6.1, aanhef en onder c, van de planregels onvoldoende zekerheid biedt over de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning van artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels af te wijken. Verder is overwogen dat artikel 4.7.1 van de planregels niet zorgvuldig is voorbereid.

8. Gelet op het vorenstaande, zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen tegen het besluit tot vaststelling van bestemmingsplan van 17 februari 2022 gegrond. Aan het besluit van 15 december 2022 kleven dezelfde gebreken als aan het besluit van 17 februari 2022. De van rechtswege ontstane beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen tegen dit besluit zijn daarom ook gegrond. Beide besluiten moeten worden vernietigd wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Beroepen tegen het herstelbesluit

9. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om de gebreken in het besluit van 17 februari 2022 te herstellen door:

a. met inachtneming van wat onder 10.3 van die uitspraak is overwogen te motiveren waarom de gevolgen van het plan evenredig zijn voor het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen op het park en waarom de raad bij afweging van de betrokken belangen niet voor de aanleg van het bedrijventerrein op een alternatieve locatie heeft gekozen, dan wel een ander besluit te nemen;

b. met inachtneming van wat onder 12.2 van die uitspraak is overwogen de planregels zo aan te passen dat duidelijk is wat onder "onevenredige milieuhinder" in artikel 4.6.1, onder c, moet worden verstaan en dat duidelijk is wat de reikwijdte van de in artikel 4.6.1, aanhef en onder c, gegeven bevoegdheid is;

c. met inachtneming van wat onder 14.1 van die uitspraak is overwogen artikel 4.7.1 van de planregels te wijzigen door "artikel 4.6. lid 1 sub a" te vervangen door een verwijzing naar artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

10. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de ontvangen zienswijzen of de raad met het herstelbesluit heeft voldaan aan de opdrachten in de tussenuitspraak.

11. [appellant sub 1], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad met het herstelbesluit niet aan de opdracht heeft voldaan. Volgens hen is in de plantoelichting niet deugdelijk gemotiveerd dat de nadelige gevolgen van het plan evenredig zijn.

11.1. In paragraaf 2.3 van de plantoelichting is een passage toegevoegd over de beoogde ontwikkeling in relatie tot het recreatiepark. Daarin staat dat de situatie voor het park als totaal niet zal verslechteren. Er is weliswaar sprake van een verminderd uitzicht voor de

bungalows aan de randen van het park, maar in plaats van een ontoegankelijke strook agrarisch weidegebied zal een brede strook met water en groen (inclusief wandelpad) worden gemaakt, waarvan de recreanten van het recreatiepark en derden gebruik kunnen maken. Volgens de plantoelichting biedt de ontwikkeling van het bedrijventerrein in dat opzicht een toegevoegde waarde voor de recreanten. Hierna vermeldt de plantoelichting dat de gevolgen van de ontwikkeling van De Veken 4 evenredig zijn gelet op de gevolgen voor de recreanten en eigenaren van het park. Daarnaast is volgens de plantoelichting van belang dat de gemeentelijke ambitie om het park te verbeteren inmiddels gewijzigd is. Uit onderzoek en de daarvoor opgestelde rapporten blijkt dat het park op de langere termijn minder perspectief heeft.

11.2. De raad heeft ook in het kader van de beroepen tegen het op 17 februari 2022 vastgestelde bestemmingsplan gewezen op de zone aan de zijde van het recreatiepark. Onder 10.2 van de tussenuitspraak is vermeld dat die zone volgens de raad onder meer zou dienen als afscheiding tussen het bedrijventerrein en het recreatiepark en aantrekkelijk zou worden gemaakt voor recreatief gebruik. Daarover is in de tussenuitspraak, onder 10.3, overwogen dat de zone niet wegneemt dat het recreatiepark nagenoeg geheel omsloten zal worden door bedrijventerreinen. In het licht daarvan was naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom de gevolgen van het plan evenredig zouden zijn. In het herstelbesluit is de locatie van het bedrijventerrein met de zone niet veranderd, zodat het recreatiepark nog steeds nagenoeg geheel omsloten zal worden door bedrijventerreinen. Met het herhalen van de gestelde positieve effecten van de zone, heeft de raad niet alsnog voldoende gemotiveerd waarom die situatie ruimtelijk aanvaardbaar is.

In de tussenuitspraak is onder 10.3 overwogen dat de Structuurvisie Opmeer 2025 vermeldt dat het beleid van de gemeente gericht is op beheer en het in kwalitatieve zin verbeteren van het park en dat een vergelijkbare ambitie in de plantoelichting staat. Daaruit heeft de Afdeling opgemaakt dat de raad de recreatieve waarde van het park op zichzelf wil behouden en versterken. De raad had naar het oordeel van de Afdeling echter niet duidelijk gemaakt hoe die ambitie zich verhoudt tot zijn keuze om naast het park een bedrijventerrein mogelijk te maken. In het herstelbesluit gaat de raad niet meer uit van een gemeentelijke ambitie om het park te verbeteren. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat de ambitie van de gemeente nu beperkt is tot behoud van het recreatiepark. Maar ook bij die beperktere ambitie is naar het oordeel van de Afdeling niet duidelijk hoe de ambitie zich verhoudt tot de keuze voor een bedrijventerrein naast het park. In het rapport "Vitaliteitsonderzoek regio Alkmaar en Westfriesland Kanskaart", dat als bijlage 16 bij de plantoelichting hoort, is een somber toekomstperspectief voor het recreatiepark geschetst. Dat heeft volgens het rapport te maken met de situatie op het park, maar in het rapport staat ook dat de omstandigheid dat de gemeente het bedrijventerrein aan de oostzijde van het park wil ontwikkelen, de recreatieve waarde van het park geen goed zal doen. Uit deze rapportage volgt dus dat de raad met het bestemmingsplan het voortbestaan van het recreatiepark juist in gevaar brengt.

De raad heeft daarom ook in het herstelbesluit niet deugdelijk gemotiveerd waarom de gevolgen van het plan evenredig zijn voor het recreatiepark en de eigenaren van recreatiewoningen op het park.

11.3. Zoals in de tussenuitspraak is overwogen is de directe omgeving mede bepalend voor de recreatieve waarde van een recreatiepark en die waarde kan in het geding zijn wanneer er naast het park een bedrijventerrein komt. De keuze om in het plangebied een bedrijventerrein

mogelijk te maken, vraagt op dit punt om een goede ruimtelijke onderbouwing. De raad is er nu voor de tweede keer niet in geslaagd om deugdelijk te onderbouwen dat een bedrijventerrein op de gekozen locatie ruimtelijk aanvaardbaar is. De vraag is of de raad daarin bij een derde poging wel zou kunnen slagen. Met het oog op een definitieve beslechting van het geschil en in het licht van wat [appellant sub 1], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen hebben aangevoerd, zal de Afdeling daarom hierna beoordelen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

11.4. Uit de plantoelichting kan worden opgemaakt dat de raad met het plan beoogt te voorzien in de behoefte aan nieuwe bedrijfskavels. Er is belangstelling van bedrijven voor vestiging op De Veken 4 en de ontwikkeling van dat bedrijventerrein is ook van belang voor de werkgelegenheid in Opmeer. Van belang is volgens de raad verder dat er niet een voor de hand liggende alternatieve locatie voor het bedrijventerrein is. Tegenover deze belangen bij ontwikkeling van een bedrijventerrein in het plangebied staan de belangen die gemoeid zijn met de recreatieve functie van het naastgelegen park. Door ontwikkeling van het bedrijventerrein zal het recreatiepark niet meer aan een landelijke omgeving grenzen en zal het nagenoeg geheel worden omsloten door bedrijventerreinen. Daarmee komt de recreatieve functie zo in het gedrang dat de gevolgen onevenredig moeten worden geacht. Het bestemmingsplan is naar het oordeel van de Afdeling niet verenigbaar met het toegestane recreatieve gebruik van de naastgelegen gronden.

Op de zitting heeft de raad laten weten dat hij nog een beslissing gaat nemen over de toekomst van het recreatiepark en de eventuele transformatie van het park naar een andere functie. Dat onderwerp is geagendeerd voor een raadsvergadering in december 2023. De Afdeling merkt daarover op dat een ruimtelijk besluit over een andere functie van het park, te zijner tijd misschien wel tot de conclusie kan leiden dat een bedrijventerrein ruimtelijk aanvaardbaar is.

Uit het voorgaande volgt dat de raad niet heeft mogen concluderen dat het bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het herstelbesluit is daarom in strijd met artikel 3.1 van de Wro.

12. De beroepen van [appellant sub 1], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen tegen het herstelbesluit zijn gegrond. Het herstelbesluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3.1 van de Wro.

De zienswijzen over de andere opdrachten, hierboven vermeld onder 9, b en c, hoeven geen bespreking. Dat geldt ook voor de beroepsgronden die de Afdeling in de tussenuitspraak onder 11 heeft vermeld, maar niet inhoudelijk heeft besproken.

13. [appellant sub 2] heeft geen zienswijze over het herstelbesluit naar voren gebracht. Haar beroepsgronden tegen het besluit van 17 februari 2022 die gaan over aantasting van privacy, overlast en verminderd uitzicht worden geacht mede te zijn gericht tegen het herstelbesluit. In de tussenuitspraak is niet inhoudelijk op die gronden ingegaan.

Uit wat hiervoor onder 12 is overwogen volgt dat de zienswijzen van [appellant sub 1], West-Friesland en [appellant sub 4] en anderen leiden tot vernietiging van het herstelbesluit. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om nog afzonderlijk in te gaan op de beroepsgronden van [appellant sub 2] over privacy, overlast en uitzicht. Haar beroep is ook gegrond.

Verwerking op de landelijke voorziening en proceskosten

14. De Afdeling ziet 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 op de landelijke voorziening.

15. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 1] en West-Friesland vergoeden. De proceskosten van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] en anderen hoeven niet te worden vergoed, omdat niet gebleken is dat zij kosten hebben gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Opmeer van 17 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4";

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Opmeer van 15 december 2022, waarbij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" gewijzigd is vastgesteld;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Opmeer van 30 maart 2023, waarbij het bestemmingsplan "Bedrijventerrein De Veken 4" opnieuw gewijzigd is vastgesteld;

V. draagt de raad van de gemeente Opmeer op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II, III en IV worden verwerkt op de landelijke voorziening;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Opmeer tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 3.062,50 aan [appellant sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. € 3.062,50 aan Coöperatief recreatiepark "West-Friesland" te Opmeer U.A., geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Opmeer aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

c. € 184,00 aan [appellant sub 1];

d. € 184,00 aan [appellant sub 2];

e. € 365,00 aan Coöperatief recreatiepark "West-Friesland" te Opmeer U.A.;

f. € 184,00 aan [appellant sub 4] en anderen, met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Visser
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 januari 2024

148