

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:609

Datum uitspraak

4 februari 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 oktober 2022 heeft de raad van de gemeente Westland het bestemmingsplan "Kust Westland" vastgesteld. Het bestemmingsplan ziet op het strand van Molenslag in Monster en voorziet verschillende paviljoens van de mogelijkheid tot ondersteunende of ondergeschikte functiemenging. Het voorheen geldende bestemmingsplan maakte een strikte scheiding tussen strandpaviljoens met een horeca bestemming en een recreatiebedrijf zonder horeca. Met dit bestemmingsplan wordt van die strikte scheiding afgestapt. Westbeach Events B.V. is een kitesurfschool in het plangebied en kan zich niet met het plan verenigen, omdat zij vindt dat de horecamogelijkheden die het plan haar biedt te beperkt zijn, terwijl het plan wel ruimere recreatiemogelijkheden creëert voor de omliggende strandpaviljoens.

Volledige tekst

202207491/1/R3.

Datum uitspraak: 4 februari 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Westbeach Events, nu: Westbeach Events B.V., gevestigd in 's-Gravenzande, gemeente Westland,

appellant,

en

de raad van de gemeente Westland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 oktober 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Kust Westland" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Westbeach Events beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 augustus 2025, waar Westbeach Events B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door D. Otto, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht Inwerkingtreding Omgevingswet

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 28 april 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage van deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Inleiding

3. Het bestemmingsplan ziet op het strand van Molenslag in Monster en voorziet verschillende paviljoens van de mogelijkheid tot ondersteunende of ondergeschikte functiemenging. Het voorheen geldende bestemmingsplan maakte een strikte scheiding tussen strandpaviljoens met een horeca bestemming en een recreatiebedrijf zonder horeca. Met dit bestemmingsplan wordt van die strikte scheiding afgestapt.

4. Westbeach Events B.V. is een kitesurfschool in het plangebied en kan zich niet met het plan verenigen, omdat zij vindt dat de horecamogelijkheden die het plan haar biedt te beperkt zijn, terwijl het plan wel ruimere recreatiemogelijkheden creëert voor de omliggende strandpaviljoens.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen

of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Ontvankelijkheid

6. Bij brief van 22 juli 2025 heeft de raad medegedeeld dat aan Westbeach Events B.V. een omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen van een seizoensgebonden bouwwerk ten behoeve van de kitesurfschool en dat deze omgevingsvergunning inmiddels onherroepelijk is geworden. Aan die omgevingsvergunning zijn voorschriften verbonden die overeenkomen met enkele in de planregels opgenomen voorwaarden. Volgens de raad blijven die voorschriften bij een eventuele vernietiging van het bestemmingsplan van kracht, waardoor Westbeach Events B.V. niet langer belang heeft bij haar beroep.

Daarnaast stelt de raad dat het bestemmingsplan meer mogelijkheden dan het voorheen geldende bestemmingsplan biedt aan Westbeach Events B.V., waardoor zij bij een gegrond beroep volgens de raad slechter af zou zijn. Ook om die reden stelt de raad dat Westbeach Events B.V. geen belang heeft bij behandeling van haar beroep.

6.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van 2 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP6365](#), overweegt de Afdeling dat de door de raad genoemde omstandigheden geen aanleiding geven voor het oordeel dat Westbeach Events B.V. niet langer belang heeft bij een uitspraak op haar beroep tegen het plan, omdat een bestemmingsplan zich leent voor herhaalde toepassing. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om het beroep niet-ontvankelijk te achten.

Beroepsgronden

Goede ruimtelijke ordening

7. Westbeach Events B.V. betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het bestemmingsplan strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Zij voert daartoe aan dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de ruimtelijke gevolgen van de nieuwe mogelijkheden die het plan biedt. Volgens Westbeach Events B.V. was het, anders dan de raad stelt, onder het vorige bestemmingsplan "Kust" niet toegestaan om tegen betaling recreatieve strand- en watersportactiviteiten in de zee en op het strand aan te bieden. Het bedrijfsmatig aanbieden van deze activiteiten vanuit een strandpaviljoen was volgens haar in ieder geval niet toegestaan. Omdat de raad ervan uit is gegaan dat dit gebruik wel al was toegestaan op grond van het vorige plan, zijn de ruimtelijk relevante gevolgen van dat gebruik ten onrechte niet getoetst bij de vaststelling van het plan dat nu voorligt. Gelet op de mogelijkheid voor strandpaviljoens om op grond van artikel 7.3.1 van de planregels ondergeschikte strand- en watersportactiviteiten aan te bieden en opslag te realiseren in bestaande bebouwing, had er in ieder geval onderzoek gedaan moeten worden naar de ruimtelijke gevolgen van grote groepen personen die naar het strand komen.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat op grond van artikel 7.1.2, aanhef en onder a, van de regels van het vorige bestemmingsplan "Kust", de mogelijkheid bestond om te recreëren op het strand en in de zee. Daarmee is volgens de raad niet uitgesloten dat die recreatieve activiteiten tegen betaling of bedrijfsmatig plaatsvinden. De raad wijst daarbij op de recreatieve activiteiten die ook al onder het voorheen geldende bestemmingsplan werden aangeboden door evenementenbureaus. Bij die activiteiten maken zij gebruik van de in de strandpaviljoens aanwezige horeca, al dan niet in samenwerking met die strandpaviljoens. Aangezien de mogelijkheid tot deze activiteiten al bestond, ontstaat geen extra aantrekkende werking als gevolg van het nieuwe plan die bij de voorbereiding had moeten worden

betrokken.

7.2. Gelet op artikel 1.81 in samenhang gelezen met artikel 7.3.1 van de planregels creëert het bestemmingsplan voor strandpaviljoens met de functieaanduiding 'sn - spj' de mogelijkheid om vanuit hun strandpaviljoen strand- en watersportactiviteiten aan te bieden. Op grond van het bestemmingsplan "Kust" bestond die mogelijkheid voor strandpaviljoens niet. De raad erkent in paragraaf 2.3.2 van de plantoelichting dat de mogelijkheid om recreatieve activiteiten vanuit de strandpaviljoens aan te bieden, een toename van publiek tot gevolg heeft. Een toename van publiek brengt een toename aan onder meer verkeersbewegingen met zich. De raad heeft de gevolgen van die toename van publiek en verkeersbewegingen ten onrechte niet betrokken bij het onderzoek naar de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gevolgen van het bestemmingsplan. Dat er volgens de raad al recreatieve activiteiten plaatsvinden vanuit de strandpaviljoens, al dan niet in samenwerking met evenementenbureaus, maakt niet dat de raad de ruimtelijke gevolgen van de mogelijkheid voor strandpaviljoens om dergelijke activiteiten aan te bieden, niet hoeft te betrekken bij het onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Stikstofrapport

8. Westbeach Events B.V. betoogt dat de stikstofberekeningen die de raad aan het bestemmingsplan ten grondslag heeft gelegd, onjuist zijn. Het wegstrepen van de gestelde toename van stikstofuitstoot door de gecreëerde mogelijkheden voor Westbeach Events B.V. tegen de gestelde afname daarvan door de mogelijkheden van de strandpaviljoens, berust op een onjuist uitgangspunt. Doordat deze uitgangspunten zijn gehanteerd bij zowel het stikstofrapport als de onderzoeken en adviezen van de Omgevingsdienst Haaglanden, zijn de uitkomsten daarvan onjuist. Daartoe voert zij aan dat de verruiming in oppervlakte voor haarzelf niet zal leiden tot een toename van bezoekers, verkeersbewegingen en een daarmee gepaard gaande toename van stikstofuitstoot. De ondergeschikte horeca zal enkel worden gebruikt om de bestaande doelgroep van eten en drinken te voorzien. Volgens Westbeach Events B.V. is er daarnaast geen sprake van een afname van stikstofuitstoot door de mogelijkheid om bij een strandpaviljoen 75 m² aan bebouwing te gebruiken voor opslag van materialen en kleedruimten en dergelijke ten behoeve van de ondergeschikte strand- en watersportactiviteiten. Deze mogelijkheid leidt volgens haar namelijk niet tot een afname van het aantal vervoersbewegingen vanwege aan- en afvoer van materialen. Het gebruik zal volgens Westbeach Events B.V. daarmee juist leiden tot meer stikstofuitstoot, terwijl er geen stikstofruimte vrijkomt.

Bovendien voert Westbeach Events B.V. aan dat de mogelijkheden die het plan creëert voor de strandpaviljoens nadelige gevolgen voor de ecologische- en natuurwaarden zullen hebben.

8.1. De raad stelt zich allereerst op het standpunt dat voor zover Westbeach Events B.V. zich beroept op de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), de natuurbelangen die deze wet beoogt te beschermen niet strekken tot bescherming van de belangen waarvoor zij opkomt. Alleen al om die reden zou het betoog buiten beschouwing moeten blijven, gelet op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb.

Verder stelt de raad dat het uitgangspunt dat het plan bij de strandpaviljoens tot een afname van vervoersbewegingen zal leiden onder meer is goedgekeurd door de Omgevingsdienst Haaglanden en de provincie Zuid-Holland. Aangezien de strandpaviljoens op grond van het

nieuwe bestemmingsplan 75 m2 aan bebouwing mogen gebruiken voor opslag van materialen, hoeven deze materialen niet langer aan- en afgevoerd te worden. Daarnaast stelt de raad dat een toename aan bebouwingsmogelijkheden voor Westbeach Events B.V. ook leidt tot een toename aan gasten, met een daarmee gepaard gaande toename aan stikstofuitstoot.

8.2. De Afdeling zal hieronder eerst ingaan op de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke behandeling van de beroepsgrond.

8.3. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellante door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

8.4. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Deze bepalingen strekken kennelijk niet tot bescherming van het bedrijfseconomische belang van degene die eigendommen heeft buiten de begrenzing van het betrokken Natura 2000-gebied (uitspraken van 15 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:75](#) en 30 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2174](#)).

De omstandigheid dat appellant eigenaar of gebruiker is van gronden, gelegen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied, kan, in aanmerking genomen de wijze van gebruik van deze gronden, bijdragen aan het oordeel dat de bedrijfseconomische belangen van appellant zodanig verweven zijn met het belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied, een belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van deze appellant (uitspraak van 30 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2174](#)).

8.5. Westbeach Events B.V. pacht gronden binnen het betrokken Natura 2000-gebied en heeft een bedrijfseconomisch belang bij het aanbieden van recreatieve watersportactiviteiten in dat gebied. De door de Wnb beschermde waarden kunnen mede een reden zijn voor bezoekers om gebruik te maken van het aanbod van Westbeach Events B.V. Om die reden zou Westbeach Events B.V. direct in zijn bedrijfsbelangen kunnen worden getroffen door een aantasting van het Natura 2000-gebied. De Afdeling is daarom van oordeel dat er sprake is van een zodanige verwevenheid tussen het belang dat de Wnb beoogt te beschermen en het belang van Westbeach Events B.V., dat de bepalingen van de Wnb in dit geval kennelijk ook strekken tot bescherming van het belang van Westbeach Events B.V. Het betoog zal daarom hierna inhoudelijk worden besproken.

8.6. In voorbereiding op het bestemmingsplan is het rapport "Stikstofdepositieberekening Paviljoens Bestemmingsplan Kust Westland", van 17 maart 2022, dat is opgenomen in bijlage 4 bij de plantoelichting, opgesteld om de gevolgen van het bestemmingsplan voor de stikstofuitstoot te bepalen. Uit paragraaf 2.1 van het stikstofrapport blijkt dat daarbij als uitgangspunt is genomen dat het bestemmingsplan geen veranderingen inhoudt voor de strand/horecapaviljoens die leiden tot een toename van de stikstofuitstoot, omdat het houden van strand- of watersportevenementen al was toegestaan. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar wat onder 6.2 is overwogen, dat dit uitgangspunt niet juist is. Aangezien de gevolgen van de mogelijkheid voor strand/horecapaviljoens om vanuit het

paviljoen strand- en watersportevenementen te organiseren ten onrechte niet zijn betrokken bij het stikstofonderzoek, is dat onderzoek alleen al om die reden onzorgvuldig en had de raad dat niet aan het bestemmingsplan ten grondslag mogen leggen.
Het betoog slaagt.

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding om de overige beroepsgronden die Westbeach Events B.V. heeft aangevoerd te bespreken.

Conclusie

10. Gelet op wat Westbeach Events B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

11. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

Proceskosten

12. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 19 oktober 2022 van de raad van de gemeente Westland tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kust Westland";

III. draagt de raad van de gemeente Westland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II., wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Westland tot vergoeding van het bij Westbeach Events B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 949,40, waarvan € 934,00 is toe te rekenen aan door derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Westland aan Westbeach Events B.V. het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Van der Heijden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 februari 2026

884-1157

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Bestemmingsplan "Kust - Westland"

Artikel 1.81

strandpaviljoen: Een niet voor bewoning bestemd gebouw dat gedurende het toeristisch seizoen op het strand mag zijn geplaatst ten behoeve van het verstrekken van etenswaren en dranken voor gebruik ter plaatse en zaalexplotatie in de vorm van een horeca-inrichting tot en met categorie 2 van de bij dit bestemmingsplan behorende 'Staat van horeca-activiteiten' (zonder het verstrekken van nachtverblijf) en ondergeschikt daaraan het aanbieden en/of mogelijk maken van strand- en watersportactiviteiten."

Artikel 7.3.1

Voor het gebruik van een strandpaviljoen met de functieaanduiding 'sn - spj' ten behoeve van het ondergeschikt aan kunnen bieden en/of mogelijk maken van strand- en/of watersportactiviteiten geldt de volgende regel:

- het maximale bruto vloeroppervlak van het strandpaviljoen dat wordt gebruikt voor opslag van materialen en kleedruimten e.d. ten behoeve van de ondergeschikte strand- en watersportactiviteiten bedraagt 75 m².

Bestemmingsplan "Kust"

Artikel 7.1.1

De voor Natuur met specificatie Ecologische verbindingszone aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

Artikel 7.1.2

Onder de onder 7.1.1 genoemde bestemming zijn uitsluitend tijdens het toeristisch seizoen, als bedoeld in onderdeel 1.2.2 van Artikel 1 van deze planregels, en onder de voorwaarde dat de natuurlijke waarden niet worden aangetast, toegestaan:

- a. het recreëren op het strand en in de zee zonder dat er recreatieterreinen mogelijk zijn en zonder dat kampeermiddelen of recreatieverblijven kunnen worden geplaatst;
- b. op de gronden met functieaanduiding (sn-str) de volgende recreatievoorzieningen voor het recreëren op het strand en in de zee:
 - strandpaviljoens waarin een seizoengebonden horecabedrijf horeca- activiteiten uitoefent die gelijk zijn aan de activiteiten als genoemd in categorie 2 of lager van de Staat van horeca-categorieën als gegeven in Bijlage 1 van deze planregels;

[...]