

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2892

Datum uitspraak

20 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 september 2022 heeft de raad de gemeente Terschelling het bestemmingsplan "Badhotel Midsland aan Zee" gewijzigd vastgesteld. Bij besluit van 28 september 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terschelling aan Strandhotel Midsland aan Zee B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een badhotel bestaande uit een restaurant met 23 appartementen en een bijgebouw, het plaatsen van drie vlaggenmasten, het bouwen van betonnen keerwanden, het verbreden van een bestaande uitweg en het aanbrengen van terreinverharding op het perceel Midsland aan Zee 459a in Midsland. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn eigenaren van een woning aan [locatie] in Formerum. SOS is een stichting met als doel het behouden en verbeteren van de karakteristieke natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van Terschelling, de kwaliteit van het milieu, de gezondheid en veiligheid van bewoners en toeristen, een goed waterbeheer en een goede ruimtelijke ordening. De "anderen" die samen met SOS in beroep zijn gegaan, zijn eigenaren en huurders van recreatiewoningen in Midsland aan Zee, ten zuiden van het plangebied. Zij zijn het niet eens met de besluiten van de raad en het college en hebben daarom beroep ingesteld.

Volledige tekst

202300921/1/R3.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend in Formerum, gemeente Terschelling,
2. Stichting Ons Schellingerland, gevestigd in Lies, gemeente Terschelling, en anderen, allen wonend in Midsland aan Zee, gemeente Terschelling,

appellanten,

- en
1. het college van burgemeester en wethouders van Terschelling,
 2. de raad van de gemeente Terschelling,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Badhotel Midsland aan Zee" gewijzigd vastgesteld.

Bij besluit van 28 september 2022 heeft het college aan Strandhotel Midsland aan Zee B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een badhotel bestaande uit een restaurant met 23 appartementen en een bijgebouw, het plaatsen van drie vlaggenmasten, het bouwen van betonnen keerwanden, het verbreden van een bestaande uitweg en het aanbrengen van terreinverharding op het perceel Midsland aan Zee 459a in Midsland (het perceel).

Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (de Wro).

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en Stichting Ons Schellingerland en anderen (SOS en anderen) beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

SOS en anderen, de raad en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 september 2025, waar SOS en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B] en bijgestaan door mr. H. Koolen, advocaat in Amsterdam, het college en de raad, beide vertegenwoordigd door H.T. Smit en bijgestaan door mr. J.S. Haakmeester, advocaat in Baarn, zijn verschenen. Verder is op de zitting Strandhotel Midsland aan Zee B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en bijgestaan door [gemachtigde D], als partij gehoord.

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.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van

inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo). Het ontwerpplan is op 5 november 2021 ter inzage gelegd en de aanvraag om een omgevingsvergunning is op 18 oktober 2018 ingediend. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wro en de Wabo, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. In 1935 is er op het perceel een badhotel gebouwd, dat vervolgens in 1943 is gesloopt. Hoewel het badhotel vervolgens nooit is herbouwd, heeft het perceel door de jaren heen altijd een horeca-/logiesbestemming behouden. Deze zaak gaat over het plan om op het perceel een nieuw badhotel met restaurant te bouwen.

3. In het kader van dit project hebben de raad en het college door middel van gecoördineerde besluitvorming het bestemmingsplan "Badhotel Midsland aan Zee" vastgesteld en een omgevingsvergunning verleend voor, onder meer, de bouw van het badhotel. Het plangebied krijgt deels de bestemming "Horeca", met daarbinnen bouwvlakken voor het badhotel met restaurant en een bijgebouw, en voor het overige de bestemming "Natuur".

Voor het deel van het plangebied met de bestemming "Horeca" gold voorheen het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986". In dat bestemmingsplan hadden deze gronden de bestemming "Restaurant-hotel", met één bouwvlak voor een restaurant met beperkte logiesaccommodatie voor ten hoogste 30 personen. Voor de rest van het plangebied gold de beheersverordening "Natuurgebieden".

4. Het feit dat er voorheen twee verschillende planologische regimes golden ter plaatse van het perceel, was het gevolg van een eerdere uitspraak van de Afdeling van 14 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3723](#). Die uitspraak ging over een eerder voor de realisatie van een badhotel verleende vergunning. Het besluit waarbij deze vergunning was verleend, was door de rechtbank vernietigd. De rechtbank had daarbij artikel 7 van de beheersverordening, dat ziet op de bestemming "Horeca", onverbindend verklaard. Ook had de rechtbank de voorlopige voorziening getroffen dat ten aanzien van de gronden met die bestemming artikel 6 van het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" en de overige bepalingen uit dit bestemmingsplan golden, voor zover die nodig waren voor de uitleg en interpretatie daarvan. Deze voorlopige voorziening gold totdat een nieuw daartoe strekkend planologisch regime was vastgesteld. De Afdeling heeft deze uitspraak van de rechtbank op deze punten bevestigd. De beheersverordening maakte namelijk een hotel met bedrijfsgebouwen mogelijk, wat naar het oordeel van de Afdeling een andere en verstrekkender ruimtelijke uitstraling heeft dan een restaurant met een beperkte logiesfunctie zoals omschreven in het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986".

5. Na deze uitspraak is er op 18 oktober 2018 een nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend door Strandhotel Midsland aan Zee B.V. De raad en het college hebben er vervolgens, in gecoördineerde besluitvorming, voor gekozen om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen en de aanvraag in te willigen.

6. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn eigenaren van een woning aan [locatie] in Formerum. SOS is een stichting met als doel het behouden en verbeteren van de karakteristieke natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van Terschelling,

de kwaliteit van het milieu, de gezondheid en veiligheid van bewoners en toeristen, een goed waterbeheer en een goede ruimtelijke ordening. De "anderen" die samen met SOS in beroep zijn gegaan, zijn eigenaren en huurders van recreatiewoningen in Midsland aan Zee, ten zuiden van het plangebied.

Zij zijn het niet eens met de besluiten van de raad en het college en hebben daarom beroep ingesteld.

Inhoudelijke gronden [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B]

7. 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 appellant 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.

7.1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn geen eigenaar meer van de recreatiewoning op het adres Midsland aan Zee 461, direct ten zuiden van het plangebied. Zij zijn nog wel eigenaar van een woning aan [locatie] in Formerum. Maar deze woning ligt op meer dan 2 km afstand van het plangebied. Voor zover [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], naast de beroepsgronden over de procedure die hieronder worden besproken, inhoudelijke gronden hebben aangevoerd tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning, staat artikel 8:69a van de Awb daarom in de weg aan vernietiging van de besluiten van de raad en het college. De Afdeling zal deze gronden daarom niet inhoudelijk besproken.

Ingetrokken beroepsgronden

8. Op de zitting hebben SOS en anderen verschillende beroepsgronden ingetrokken. Het gaat om hun beroepsgrond dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2.3.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (het Barro) is vastgesteld, hun beroepsgrond dat het bestemmingsplan wat betreft het aspect "water" in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld en niet uitvoerbaar is, hun beroepsgrond dat er ten onrechte geen parkeeronderzoek is uitgevoerd en hun beroepsgrond dat er ten onrechte geen inhoudelijk m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen.

Goede procesorde

9. Op de zitting hebben SOS en anderen voor het eerst verschillende beroepsgronden naar voren gebracht die zij niet eerder in hun schriftelijke stukken hebben ingebracht. Het betreft de beroepsgrond dat de geveldelen aan de zijanten van het gebouw de maximale bouwhoogten en goothoogten overschrijden en de beroepsgrond dat de omgevingsvergunning in strijd is met de landschappelijke inpassing vanwege het peil.

9.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als zo'n termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De Afdeling hanteert twee vragen om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden. De eerste vraag is of voor de overige partij(en) te weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten. De tweede vraag is of de zaak moet worden aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging. Onder dat laatste valt ook de voorbereiding van de zitting door de bestuursrechter.

9.2. Aangezien de genoemde gronden door SOS en anderen op de zitting voor het eerst naar voren zijn gebracht, acht de Afdeling een inhoudelijke behandeling daarvan in strijd met een goede procesorde. De overige partijen hadden te weinig tijd om zich inhoudelijk over deze gronden uit te laten. SOS en anderen hebben niet onderbouwd waarom zij deze gronden niet eerder naar voren hadden kunnen brengen. Deze gronden zullen daarom verder onbesproken blijven.

De bekendmaking

10. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] wijzen op het feit dat er in de bekendmaking ten onrechte staat dat alleen belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de Afdeling. Ook niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend, kunnen namelijk beroep instellen.

10.1. De raad en het college stellen dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tijdig beroep hebben ingesteld tegen het vastgestelde bestemmingsplan en de verleende omgevingsvergunning. Voor zover er daarom al sprake zou zijn van een gebrek, zijn zij daardoor niet in hun belangen geschaad, zo stellen de raad en het college. Daarnaast dateert een eventuele onregelmatigheid van ná de bestreden besluiten, zodat deze volgens de raad en het college geen invloed kan hebben op de rechtmatigheid van deze besluiten.

10.2. De Afdeling overweegt dat de raad en het college er terecht op wijzen dat dit gebrek in de kennisgeving dateert van na de bestreden besluiten. Dit gebrek kan daarom niet leiden tot vernietiging daarvan.

Het betoog slaagt niet.

Het bestemmingsplan

Toetsingskader

11. 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.

12. De relevante wettelijke bepalingen in deze zaak zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Mondeling toelichten zienswijzen

13. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat zij ten onrechte niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijze mondeling toe te lichten.

13.1. De Afdeling overweegt dat er geen wettelijke verplichting bestaat om indieners van zienswijzen in de gelegenheid te stellen deze mondeling toe te lichten.

Het betoog slaagt niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

14. SOS en anderen betogen dat het bestemmingsplan in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening

(Bro) onvoldoende is gemotiveerd.

Het primaire standpunt van de raad, dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling omdat het realiseren van een badhotel onder het vorige plan al mogelijk was, is volgens SOS en anderen onjuist. Gelet op de ruimere bouw- en gebruiksmogelijkheden waar het plan in voorziet, is er volgens hen sprake van een zodanige wijziging van de functie en de ruimtelijke uitstraling dat er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Zij wijzen in dit kader op het feit dat het oude bestemmingsplan alleen een restaurant met een logiesaccommodatie voor maximaal 30 personen toestond, terwijl het voorliggende plan voorziet in een volwaardig hotel en restaurant, met een bijgebouw en terrassen.

SOS en anderen voeren daarnaast aan dat de subsidiaire onderbouwing van de behoefte onvoldoende is. SOS en anderen wijzen erop dat de beide rapporten van Van der Reest advies, die als bijlage bij de plantoelichting zijn gevoegd, in 2018 zijn opgesteld. Het gaat om het rapport "Nut en noodzaak Ontwikkeling Badhotel Midsland" en het rapport "Onderzoek bezoekersprofielen Friese Waddeneilanden". Deze rapporten zijn daarom volgens hen niet meer actueel. Ook bevatten die rapporten volgens hen onjuiste redeneringen. Anders dan in dit eerstgenoemde rapport staat, is het volgens SOS en anderen niet zo dat de gestelde omstandigheid dat er geen aanbod op Terschelling zou bestaan voor hotelkamers in de "paarse" doelgroep (sportief en avontuurlijk), aantoonde dat er dus wel vraag bestaat naar hotelkamers voor deze doelgroep. Uit het feit dat deze doelgroep nu voor andere hotels kiest, kan volgens hen ook de conclusie worden getrokken dat er al sprake is van een passend aanbod. Zij betwisten daarnaast dat de raad bij het vaststellen van de behoefte aan hotelkamers in de "blauwe" doelgroep (comfortabel en luxe) voldoende rekening heeft gehouden met de nog te realiseren hotelkamers in de harde en zachte planvoorraad. Ook maakt de raad in dit kader volgens SOS en anderen ten onrechte een vergelijking tussen het percentage gasten dat op Vlieland en op Terschelling in hotels verblijft. Het profiel van de bezoekers van Terschelling is namelijk anders.

Volgens SOS en anderen is daarnaast onvoldoende gemotiveerd waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in deze behoefte kon worden voorzien. De redenering van de raad, dat het nieuwe hotel zich kan onderscheiden ten opzichte van het bestaande aanbod omdat het aanbod aan de Noordzeekust zeer beperkt is, is volgens SOS en anderen een cirkelredenering. Het bestaande aanbod is namelijk juist beperkt, omdat het plangebied buiten bestaand stedelijk gebied en in beschermd natuurgebied ligt, waar niet zomaar mag worden gebouwd.

14.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" had het plangebied namelijk al de bestemming "Restaurant-Hotel", waarbij het voorliggende plan overigens kleiner is dan het op basis van dat plan maximaal te bebouwen oppervlakte. Daarom is er volgens de raad geen sprake van een groter planologisch beslag op de ruimte of een functiewijziging van zodanige aard en omvang dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De raad stelt dat ten overvloede toch is onderzocht of wordt voldaan aan de eisen van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Wat betreft het betoog dat de gebruikte onderzoeken te oud zijn, stelt de raad dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever niet heeft willen uitsluiten dat gegevens of onderzoeken van ouder dan twee jaar kunnen worden gebruikt ter onderbouwing van de behoefte aan een bepaalde ontwikkeling. Maar voor de volledigheid heeft de raad de beroepsgronden aan Van der Reest voor nader advies voorgelegd. De reactie van Van der

Reest is opgenomen in de "Reactienota inzake bestemmingsplan Badhotel Midsland aan Zee" van 22 augustus 2023. Hierin wordt met betrekking tot de actualiteit van de behoefte aangegeven dat de cijfers die in de eerdere adviezen zijn gebruikt, nog steeds de meest actuele cijfers zijn. Ook staat er dat uit onderzoek dat in opdracht van de provincie Friesland is uitgevoerd volgt dat de behoefte aan verblijfsrecreatie op de Waddeneilanden groter is dan het aanbod en dat er een grote groei van de vraag wordt voorzien. Daarnaast heeft Van der Reest advies aangegeven dat de zachte en harde planvoorraad transparant in beeld zijn gebracht. Het badhotel behoort tot de harde planvoorraad, omdat deze altijd al planologisch was toegestaan.

14.2. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bedoeld uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De ladder voor duurzame verstedelijking is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar zorgt ervoor dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken met het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het bevoegd gezag, dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging over die ontwikkeling, moet beoordelen of het bereikte resultaat optimaal is.

14.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 over de ladder voor duurzame verstedelijking, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), onder 7.1-7.2, is er geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als er ten opzichte van het voorgaande planologische regime niet wordt voorzien in een groter planologisch beslag op de ruimte of een functiewijziging. Als er geen sprake is van nieuw planologisch ruimtebeslag, maar alleen van een functiewijziging, dan voorziet een bestemmingsplan in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken, als die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waarbij betekenis toekomt aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van wat onder het vorige plan mogelijk was.

14.4. De Afdeling stelt vast dat onder het voorgaande planologische regime een restaurant met een beperkte logiesfunctie voor maximaal

30 personen en daarbij behorende bouwwerken was toegestaan. Het ging daarbij om een hoofdgebouw met een maximale oppervlakte van 962,5 m². Het nu voorliggende bestemmingsplan heeft twee bouwvlakken met een gezamenlijk oppervlakte van 950 m². Ter plaatse is een horecabedrijf van categorie 4 toegestaan, wat inhoudt dat een hotel is toegestaan met drank- en maaltijdverstrekking, ook aan derden.

De Afdeling overweegt daarom dat er geen sprake is van een groter ruimtebeslag ten opzichte van het voorgaande planologische regime. Voor zover er daarnaast sprake is van een functiewijziging, is deze naar het oordeel van de Afdeling in ieder geval niet van een zodanige aard en omvang dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De functie blijft namelijk in essentie hetzelfde: onder beide planologische regimes is een hotel-restaurant toegestaan dat ook maaltijden en drank verstrekt aan derden. De enige in dit kader mogelijk relevante wijziging is het verdwijnen van de limiet aan het aantal gasten dat gebruik kan maken van de logiesfunctie. Maar dit is naar het oordeel van de Afdeling geen wijziging van zodanige aard en omvang dat deze aanleiding geeft voor het oordeel dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Dit betekent dat er geen sprake is van strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Alleen al daarom slaagt het betoog niet.

14.5. Het bovenstaande betekent dat de gronden van SOS en anderen over de motivering van de raad in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, niet meer besproken hoeven te worden. Voor zover SOS en anderen daarnaast hebben willen betogen dat de raad, ongeacht of dit artikel van toepassing is, in het kader van een goede ruimtelijke ordening onvoldoende heeft gemotiveerd dat er behoefte is aan het badhotel, ziet de Afdeling geen aanleiding voor dat oordeel. De Afdeling overweegt dat de behoefte, gelet op de toelichting van de raad, voldoende is onderbouwd.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met het Barro

15. SOS en anderen betogen dat het plan in strijd met verschillende bepalingen van het Barro is vastgesteld.

15.1. Ten eerste wijzen zij erop dat het plangebied in het Barro is aangewezen als "Waddengebied". Uit artikel 2.5.6, in samenhang gelezen met artikel 2.5.2, eerste lid, en artikel 2.5.5, van het Barro, volgt dat het plan daarom geen significante negatieve gevolgen mag hebben voor de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid van het gebied. Daarnaast volgt uit artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro, dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten en de aard of de functie van de nieuwe bebouwing moet passen bij de aard van het omringende landschap. Het vastgestelde plan tast alle genoemde kwaliteiten aan, en past niet bij de aard van het omringende landschap, zo betogen SOS en anderen.

Zij voeren hiertoe aan dat de rust in het gebied zal afnemen als gevolg van het plan. Het plan bevat namelijk geen beperking van het aantal personen dat in het hotel mag verblijven, terwijl dit in het voorheen geldende plan tot 30 personen beperkt was. Daarnaast heeft het bestemmingsplan een negatief effect op de weidsheid en de open horizon, omdat beide bouwvlakken volledig bebouwd kunnen worden, grotendeels met bouwwerken met een maximale hoogte van 12,5 meter. In het voorheen geldende plan kon maar 70% van het bouwvlak bebouwd worden en gold een maximale nokhoogte van 12,5 meter. Het plan heeft volgens SOS en anderen ook een negatief effect op de natuurlijkheid, en in het bijzonder op de duisternis, als gevolg van de toename van het aantal potentiële hotelgasten, de ruimere bouw mogelijkheden, en het feit dat er verlichte terrassen om het hotel heen gerealiseerd kunnen worden. Dit alles maakt ook dat het plan niet bij de aard van het omringende duinlandschap past.

15.2. Daarnaast wijzen SOS en anderen op het feit dat het plangebied binnen het zogenaamde kustfundament ligt. Het plan maakt nieuwe bebouwing mogelijk ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan: er kan een groter hoofdgebouw worden gerealiseerd en het reeds aanwezige bijgebouw is nu voor het eerst positief bestemd. Gelet hierop is er volgens hen sprake van strijd met artikel 2.3.5, eerste lid, van het Barro.

15.3. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van strijd met het Barro. Volgens de raad komt de in het bestemmingsplan toegestane bouwmasse in hoofdlijnen overeen met de bouw mogelijkheden die bestonden in het voorheen geldende bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986". Anders dan SOS en anderen stellen, is de maximale bouwhoogte in het voorliggende plan 2 m lager dan in het voorheen geldende plan. De geringe en ondergeschikte afwijkingen in het voorliggende plan, zoals het aantal

toegestane gasten, doen volgens de raad geen afbreuk aan het kustfundament, de veiligheid van de waterkering, of de rust, weidsheid en natuurlijkheid van het Waddengebied.

Er is volgens de raad geen sprake van strijd met artikel 2.3.5, eerste lid, van het Barro, omdat het bestemde bijgebouw een al bestaand bijgebouw vervangt. Alhoewel het bijgebouw nu feitelijk voor het eerst positief wordt bestemd, is het niet aan te merken als "nieuwe bebouwing" in de zin van het Barro. Het voorheen geldende bestemmingsplan stond overigens ook het bouwen van bouwwerken buiten het bouwvlak toe, zo stelt de raad.

Wat betreft het waddengebied stelt de raad zich op het standpunt dat er in het bestemmingsplan veel aandacht is besteed aan de landschappelijke inpassing van het hotel op deze locatie. De verandering in het toegestane aantal gasten is volgens de raad een ondergeschikte wijziging, die geen afbreuk doet aan de bescherming van het waddengebied. De genoemde impact van het hotel op zichzelf is in dit kader niet relevant, omdat het op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan al mogelijk was een hotel te realiseren.

15.4. Wat betreft artikel 2.3.5 van het Barro, stelt de Afdeling vast dat het gehele plangebied binnen het kustfundament zoals bedoeld in het Barro valt. Dit betekent dat het bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk mag maken ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan. De Afdeling stelt vast dat de bebouwing die met het voorliggende bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, onder het voorgaande planologische regime al mogelijk was. Naar het oordeel van de Afdeling is er daarom geen sprake van nieuwe bebouwing in de zin van artikel 2.3.5 van het Barro. Het bestemmingsplan is dan ook niet in strijd met dit artikel vastgesteld. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals onder 14.4 is vastgesteld, bevatte het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" al een bouwvlak dat bebouwd mocht worden tot een groter oppervlakte dan de totale bebouwbare oppervlakte in het nu voorliggende bestemmingsplan. Op dat grotere bouwvlak maakt het voorliggende bestemmingsplan dus geen nieuwe bebouwing mogelijk. Op de planverbeelding bij het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" is daarnaast ter plaatse van het bijgebouw een "bestaand gebouw" ingetekend. Dit betekent dat het bijgebouw er al voor de vaststelling van dit bestemmingsplan stond, en daarom op grond van artikel 12 van de planregels onder het overgangsrecht viel en was toegestaan. Het kleinere bouwvlak in het voorliggende bestemmingsplan ter plaatse van het bijgebouw, maakt daarom ook geen nieuwe bebouwing in de zin van artikel 2.3.5 van het Barro mogelijk, omdat het bijgebouw al was toegestaan onder het voorheen geldende bestemmingsplan.

In zoverre slaagt het betoog niet.

15.5. Wat betreft artikel 2.5.6 van het Barro, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling stelt vast dat het gehele plangebied onder het Waddengebied in de zin van het Barro valt. Dit betekent dat het bestemmingsplan volgens artikel 2.5.6, in samenhang gelezen met de artikelen 2.5.5 en 2.5.2 van het Barro, geen nieuw gebruik, nieuwe bebouwing, dan wel een wijziging van het bestaande gebruik of de bestaande bebouwing mogelijk mag maken ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan als deze significante negatieve gevolgen voor de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis, kan hebben.

In de plantoelichting en de nota van zienswijzen die daar als bijlage bij is gevoegd, wordt in dit kader verwezen naar de landschappelijke inpassing en de daarbij behorende voorwaardelijke verplichting uit artikel 3.3, onder c, van de planregels. In de nota van zienswijzen staat dat deze door een landschapsarchitect is opgesteld en dat daarbij uitgebreid

overleg is geweest met Staatsbosbeheer. Dat overleg heeft onder andere geleid tot een verlaging van het peil en het aanleggen van duinen tussen de parkeerplaats van het hotel en de strandopgang. Dit laatste gebeurt om het zicht op de geparkeerde auto's weg te nemen. In de plantoelichting wordt daarnaast gesteld dat het nieuwe hotel qua uitstraling past bij de kleinschaligheid die de identiteit van Terschelling typeert. Deze locatie kent daarbij een bijzondere historie, omdat er in het verre verleden al een strandpaviljoen gevestigd was dat in de Tweede Wereldoorlog door de bezetters is afgebroken. Rondom de locatie zijn nog veel bunkers uit die tijd bewaard gebleven, die nu vaak zijn verbouwd tot recreatiewoningen. De omgeving biedt daarom houvast om een verhaal rondom het hotel te creëren. Als laatste wordt opgemerkt dat de locatie aan de Noordzeekust van Midsland het hotel een uniek en onderscheidend karakter geeft, met een geweldig uitzicht over de duinen, het strand en de zee. Hierdoor is de strand- en eilandbeleving bijzonder hoog.

15.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee voldoende gemotiveerd dat er geen sprake is van significant negatieve gevolgen voor de rust, weidsheid, open horizon, en natuurlijkheid van het Waddengebied. Er is daarom geen sprake van strijd met artikel 2.5.6 van het Barro.

De Afdeling stelt in dit kader voorop dat het gaat om een planologische vergelijking en dat, zoals hiervoor is overwogen, al een restaurant met logiesfunctie in een gebouw van vergelijkbare grootte was toegestaan. Dit beperkt al in belangrijke mate de negatieve gevolgen voor de kernkwaliteiten van het Waddengebied als gevolg van het bestemmingsplan. Het gaat namelijk alleen om de vraag of deze negatieve gevolgen als gevolg van de nieuwe mogelijkheden van het voorliggende bestemmingsplan ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan significant zijn.

Het enkele feit dat het voorliggende bestemmingsplan geen limiet meer stelt aan het aantal gasten van het hotel, betekent op zichzelf nog niet dat het plan significant negatieve effecten heeft voor de rust, weidsheid, open horizon, en natuurlijkheid van het waddengebied. De Afdeling is van oordeel dat dit geen significante uitbreiding van de planologische mogelijkheden op het perceel betekent. Daarnaast blijkt uit de hierboven genoemde toelichting en nota van zienswijzen dat de raad, in het bijzonder door middel van de landschappelijke inpassing en de daarbij behorende voorwaardelijke verplichting, rekening heeft gehouden met eventuele negatieve gevolgen als gevolg van de uitbreiding van de mogelijkheden en daarom maatregelen heeft genomen om deze te beperken.

Ook in zoverre slaagt het betoog niet.

Provinciale verordening "Romte Fryslân 2014"

16. SOS en anderen betogen dat het plan in strijd is met de provinciale verordening "Romte Fryslân 2014", vastgesteld door Provinciale Staten van Fryslân op 25 juni 2014 (de provinciale verordening).

16.1. Ten eerste ontbreekt volgens hen in de plantoelichting een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf, terwijl dat op grond van artikel 2.1.1, eerste lid, wel vereist is. De raad heeft zich in dit kader ten onrechte op het standpunt gesteld dat dit niet noodzakelijk is, omdat er sprake is van een al bestaande planologische situatie. Volgens SOS en anderen is er namelijk sprake van een nieuwe functie in de zin van de omgevingsverordening, omdat een bestaande functie wordt vervangen door een functie van andere aard, omvang, en karakter. Daarnaast volgt uit artikel 2.1.1, eerste en derde lid, dat het vereiste van een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf niet alleen geldt voor nieuwe functies, maar ook voor de uitbreiding van bestaande functies.

16.2. Ten tweede voeren SOS en anderen hiertoe aan dat er sprake is van strijd met artikel 2.1.1, derde lid, van de provinciale verordening. Het feit dat er in artikel 3.3, onder c, van de planregels een voorwaardelijke verplichting is opgenomen die inhoudt dat de landschappelijke inpassing moet worden gerealiseerd en in stand gehouden conform bijlage 3 bij de plantoelichting, betekent volgens hen niet dat er sprake is van een zorgvuldige inpassing. De landschappelijke inpassing is volgens hen namelijk onvoldoende concreet: er blijkt niet uit wat de afstand tussen de perceelgrens en de beplanting is, welke beplanting moet worden gerealiseerd, hoeveel beplanting moet worden gerealiseerd en hoe hoog deze moet zijn. Ook sluit artikel 3.3, onder c, van de planregels niet uit dat er zelfstandige parkeervoorzieningen worden gerealiseerd zonder dat er een horecabedrijf wordt gerealiseerd. De verplichting uit artikel 3.3, onder c, geldt immers alleen na ingebruikname van het horecabedrijf. SOS en anderen wijzen er in dit kader ook op dat er volgens hen, op grond van artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, in samenhang gelezen met artikel 22.36 van het omgevingsplan gemeente Terschelling, bouwwerken kunnen worden gerealiseerd zonder dat acht hoeft te worden geslagen op de landschappelijke inpassing.

16.3. Als laatste wijzen zij er in dit kader op dat een deel van het plangebied binnen de ecologische hoofdstructuur ligt, terwijl de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan, in strijd met artikel 7.1.1, eerste lid, van de provinciale verordening, niet zijn gericht op het behoud, herstel, of ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, dat nu onderdeel is van het Natuurnetwerk Nederland. Volgens SOS en anderen zorgt het plan zelfs voor significante negatieve effecten op de ecologische hoofdstructuur. Ook zal de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur en de samenhang met de andere gebieden die daar deel van uitmaken significant afnemen, waardoor er sprake is van strijd met artikel 7.1.1, tweede lid. Het bestemmingsplan maakt het namelijk mogelijk om de bouwgrenzen te overschrijden (artikel 7) en om de in de regels gegeven maten, afmetingen en percentages met 10% te overschrijden (artikel 10).

16.4. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van strijd met de provinciale verordening.

De raad stelt voorop op dat een nieuwe functie in de provinciale verordening wordt gedefinieerd als "het veranderen van een functie, anders dan het vervangen van een functie door een functie van gelijke aard, omvang en karakter." Omdat het hotel in het oude bestemmingsplan al was toegestaan, is er daarom volgens de raad geen sprake van een nieuwe functie, en is artikel 2.1.1 niet van toepassing. In de plantoelichting is, anders dan SOS en anderen stellen, wel een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf opgenomen. Het plan doet volgens de raad geen afbreuk aan de relevante landschappelijke en cultuurhistorische structuren die in de structuurvisie "Grutsk op 'e Romte!" (de structuurvisie) worden genoemd. De landschappelijke inpassing van het hotel is geheel geënt op het karakter en de kernkwaliteiten van het duingebied, omdat er gebruik wordt gemaakt van het natuurlijke reliëf en gebiedseigen vegetatie, en natuurlijk vormgegeven duinwallen. Ook is het badhotel volgens de raad een goed voorbeeld van een hedendaagse vertaling van de cultuurhistorische kernwaarden van het gebied.

Wat betreft de ecologische hoofdstructuur, verwijst de raad naar het "advies Natuurwaarden Midsland aan Zee", van 4 juni 2021, opgesteld door Bugel Hajema, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd (het natuurwaardenadvies). Hieruit volgt dat er geen sprake is van een significante aantasting van het Natuurnetwerk Nederland, in de zin van oppervlakteverlies noch in de zin van verlies van wezenlijke kenmerken en waarden.

16.5. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 2.1.1, eerste lid, van de provinciale verordening in dit geval van toepassing. Alhoewel er ook onder het voorheen geldende planologische regime een restaurant met logiesfunctie was toegestaan, voorziet het voorliggende plan in een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden.

Maar anders dan SOS en anderen betogen, bevat de plantoelichting wel een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf, waarbij in wordt gegaan op de in artikel 2.1.1, eerste lid, genoemde aspecten. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de landschappelijke inpassing van het hotel, en in paragraaf 4.1 op de archeologische en cultuurhistorische waarden van het gebied. SOS en anderen hebben niet concreet aangevoerd waarom deze toelichting onvoldoende is in het kader van artikel 2.1.1, eerste lid, van de provinciale verordening. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met die bepaling is vastgesteld.

In zoverre slaagt het betoog niet.

16.6. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat er sprake is van strijd met artikel 2.1.1, derde lid, van de provinciale verordening. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling stelt voorop dat uit artikel 2.1.1, derde lid, volgt dat het plan moet voorzien in een zorgvuldige inpassing van de locatie binnen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten uit de structuurvisie. Er worden daarbij geen specifieke eisen gesteld aan de afstanden tussen de perceelgrens en de beplanting, de precieze beplanting of de hoogte daarvan. Op de landschappelijke inpassing staat aangegeven welke types duinvegetatie in het plangebied moeten komen. Op de kaart staat daarbij aangegeven waar deze ongeveer moeten komen. In wat SOS en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze landschappelijke inpassing onvoldoende concreet is om te voldoen aan het vereiste van artikel 2.1.1, derde lid.

De Afdeling stelt daarnaast vast dat de door SOS en anderen gevreesde inrichting van het plangebied, waarbij geen horecabedrijf, maar alleen zelfstandige parkeervoorzieningen worden gerealiseerd, in strijd met de planregels zou zijn. Uit artikel 3.1 van de planregels volgt dat de gronden met de bestemming "Horeca" in de eerste plaats zijn bestemd voor bedrijfsgebouwen, bijgebouwen en overkappingen ten behoeve van horecabedrijven in categorie 4, alsmede in beperkte mate voor parkeervoorzieningen. Een inrichting van het plangebied die voornamelijk uit parkeerplaatsen bestaat, zou in strijd zijn met de bestemming.

Hoewel het in beginsel klopt dat inmiddels, met de inwerkingtreding van de Ow, op grond van artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, in samenhang gelezen met artikel 22.36 van het omgevingsplan gemeente Terschelling, vergunningvrije bouwwerken kunnen worden gerealiseerd zonder dat daarbij wordt getoetst aan artikel 3.3, onder c, van de planregels, ziet de Afdeling daarin geen grond voor de vrees van SOS en anderen dat deze ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. Uit artikel 3.3, onder c, van de planregels volgt namelijk dat het niet is toegestaan de gronden en bouwwerken met de bestemming "Horeca" te gebruiken zonder dat de landschappelijke inpassing is gerealiseerd en in stand gehouden. Het realiseren van vergunningvrije bouwwerken in afwijking van de landschappelijke inpassing, zou daarom, ook onder het regime van de Ow, betekenen dat de gronden met de bestemming "Horeca" en de overige bouwwerken, waaronder het hoofdgebouw van het badhotel, niet meer mogen worden gebruikt. De landschappelijke inpassing wordt dan immers niet meer in stand gehouden. Naar het oordeel van de Afdeling is daarmee voldoende gewaarborgd dat deze vergunningvrije bouwwerken niet gerealiseerd worden.

In zoverre slaagt het betoog niet.

16.7. Wat betreft de ecologische hoofdstructuur, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling stelt vast dat een deel van het plangebied, waaronder het grootste deel van het bouwvlak voor het badhotel, binnen de ecologische hoofdstructuur ligt. Uit artikel 7.1.1 van de provinciale verordening volgt dat in een ruimtelijk plan voor deze gronden moet worden voorzien in een passende bestemming met gebruiksregels gericht op behoud, herstel of ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan. In een ruimtelijk plan mogen geen activiteiten of ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die leiden tot significante aantasting van die wezenlijke kenmerken en waarden of de samenhang tussen gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gronden.

In het natuurwaardenadvies wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een significante aantasting van het Natuurnetwerk Nederland, zowel in de zin van oppervlakteverlies als in de zin van verlies van wezenlijke kenmerken en waarden. Alhoewel een klein oppervlak van het Natuurnetwerk Nederland verloren gaat, komt uit de inventarisatie van de natuurwaarden naar voren dat deze waarden ter plaatse laag zijn, zowel wanneer wordt gekeken naar de vegetatie als wanneer wordt gekeken naar de aanwezigheid van kenmerkende en/of beschermde dier- en plantensoorten. Daarnaast zorgt het plan niet voor een toename van versnippering.

SOS en anderen hebben geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht om aan deze conclusie te twijfelen. Anders dan SOS en anderen betogen, kan de afwijkmogelijkheid uit artikel 10 van de planregels niet leiden tot meer oppervlakteverlies, omdat de oppervlaktematen specifiek zijn uitgezonderd. Daarnaast betekent de enkele omstandigheid dat het bestemmingsplan meer bouw mogelijkheden kent dan het voorheen geldende planologische regime, niet dat er alleen al daarom sprake is van een significante aantasting van de ecologische hoofdstructuur.

Ook in zoverre slaagt het betoog niet.

Aantasting woon- en leefklimaat recreatiewoningen

17. SOS en anderen betogen dat het bestemmingsplan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat bij de recreatiewoningen. In de nota van zienswijzen wordt volgens hen ten onrechte volstaan met de constatering dat de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (de VNG-brochure) op de juiste wijze is toegepast, omdat aan de richtafstanden is voldaan. Maar dit is volgens hen een onvoldoende motivering, gelet op het feit dat de recreatiewoningen op zeer korte afstand van het badhotel liggen en het feit dat het voorliggende bestemmingsplan ruimere gebruiksmogelijkheden biedt dan het voorheen geldende bestemmingsplan. Een volwaardig hotel met een restaurant en verlichte terrassen heeft een volledig andere ruimtelijke uitstraling dan een restaurant met een tot

30 personen beperkte logiesaccommodatie, zo betogen SOS en anderen.

Zij voeren in het bijzonder aan dat er ten onrechte geen akoestisch onderzoek is uitgevoerd. Het bestemmingsplan maakt nu buitenterassen mogelijk, waar hotelgasten en derden de hele dag kunnen verblijven. Daarnaast zal het verkeer van en naar het hotel volgens hen tot extra geluidbelasting leiden.

Vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening had de raad daarom volgens hen

meer onderzoek moeten doen, en zo nodig maatregelen moeten treffen, zoals het opnemen van een maximumaantal hotelgasten, het beperken van onevenredige lichthinder, het beperken van de mogelijkheid om terrassen te bouwen en het verbieden van muziek op de horecaterrassen.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het oordeel dat er geen sprake is van onevenredige hinder als gevolg van het te bouwen hotel niet uitsluitend is gebaseerd op onverkorte toepassing van de richtafstand uit de VNG-brochure. Recreatiewoningen zijn overigens geen hindergevoelige objecten in de zin van de VNG-brochure, zodat onverkorte toepassing daarvan zou betekenen dat er helemaal geen richtafstand in acht hoeft te worden genomen. De raad heeft een integrale afweging gemaakt. Bij deze afweging heeft hij het feit betrokken dat het voorheen geldende bestemmingsplan al een hotel mogelijk maakte. Alhoewel het klopt dat het voorliggende bestemmingsplan geen maximering van het aantal gasten bevat, wordt dit aantal wel feitelijk beperkt door de beschikbare ruimte, in dit geval 23 hotelkamers. De raad wijst er overigens op dat de afstand tussen de recreatiewoningen en het bouwvlak van het hoofdgebouw 35 m bedraagt, en dat de afstand tussen de dichtstbijzijnde recreatiewoning en de erfgrans meer dan 10 m bedraagt, zodat wordt voldaan aan de eisen uit de VNG-brochure.

Wat betreft de geluidhinder in het bijzonder, stelt de raad dat er inderdaad geen akoestisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Maar dit betekent volgens hem niet dat het aspect "geluid" niet of niet voldoende bij de afwegingen van de belangen en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is betrokken. De raad wijst erop dat ruimschoots wordt voldaan aan de relevante afstanden uit de VNG-brochure, omdat de dichtstbijzijnde reguliere woningen op 1 km afstand liggen, terwijl in het bestemmingsplan ook nog is geborgd dat de terrassen op een afstand van

35 m van de dichtstbijzijnde recreatiewoningen, die niet geluidgevoelig zijn in de zin van de Wet geluidhinder, komen te liggen. De raad stelt zich daarnaast op het standpunt dat het geluid als gevolg van wegverkeer van en naar de bestemming beperkt zal zijn.

17.2. De Afdeling stelt vast dat, anders dan de raad veronderstelt, verblijfsrecreatie in de VNG-brochure is aangemerkt als een milieugevoelige functie en dus geluidgevoelig is. Maar dit is voor de beoordeling niet relevant, omdat tussen partijen niet in geschil is dat ten opzichte van de dichtstbijzijnde recreatiewoningen wordt voldaan aan de richtafstand uit de VNG-brochure van 10 m voor functies van milieucategorie 1 (zoals hotels en restaurants) in een rustige woonwijk of buitengebied. Dit betekent dat de raad in beginsel geen nader onderzoek hoefde te doen in het kader van bedrijfshinder.

SOS en anderen voeren aan dat de raad daar in dit geval toch aanleiding toe had moeten zien, omdat dit bestemmingsplan ruimere mogelijkheden biedt dan het voorheen geldende bestemmingsplan. De Afdeling volgt SOS en anderen daarin niet. Dat het bestemmingsplan meer mogelijkheden biedt dan het voorgaande bestemmingsplan, is in dit geval geen bijzondere omstandigheid, omdat de Afdeling van oordeel is dat deze uitbreiding niet zo groot is dat de raad daarin aanleiding had moeten zien om nader onderzoek uit te laten voeren, ook omdat de afstand tussen de dichtstbijzijnde recreatiewoning en het bouwvlak van het hoofdgebouw van het badhotel meer dan 35 m bedraagt. Hoewel artikel 3.1, onder c, van de planregels terrassen op een kortere afstand mogelijk maakt, staan de terrassen op de landschappelijke inpassing op aanzienlijke afstand van de dichtstbijzijnde recreatiewoning ingetekend. Deze inpassing is, door de koppeling die daarmee is gemaakt in de planregels verplichtend voorgeschreven. Als de terrassen in afwijking daarvan op een andere plaats zouden worden gerealiseerd, betekent dit dan ook dat de inrichting van het plangebied niet in

overeenstemming met de voorgeschreven landschappelijke inpassing in stand kan worden gehouden. Dit zou in strijd zijn met artikel 3.3, onder c, van de planregels, waardoor de gronden en bouwwerken met de bestemming "Horeca" niet meer gebruikt zouden mogen worden. Naar het oordeel van de Afdeling is daarom met het plan voldoende geborgd dat de terrassen in overeenstemming met de landschappelijke inpassing zullen worden ingericht. Daarnaast overweegt de Afdeling dat artikel 3.3, onder f, van de planregels de recreatiewoningen beschermt van eventuele overlast als gevolg van muziek op de terrassen. Uit dit artikel volgt dat het gebruik van muziek waarbij de geluidsbelasting buiten het hotel het in het Activiteitenbesluit milieubeheer toegestane geluidsniveau overschrijdt niet is toegestaan. Zoals op de zitting is besproken, geldt dat artikel ook voor geluidbelasting op de nabijgelegen recreatiewoningen. Dit betekent dat op de gevel van de dichtstbijzijnde recreatiewoning de geluidbelasting ten gevolge van muziek niet hoger mag zijn dan de geluidniveaus uit tabel 2.17a van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Zoals op de zitting verder is besproken, betekent dit dat de dichtstbijzijnde recreatiewoning dezelfde bescherming krijgt als een reguliere woning op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, ook wat betreft het geluid van muziek op de terrassen. Op de zitting hebben de raad en Strandhotel Midsland aan Zee B.V. ingestemd met deze strikte uitleg van de regel.

In zoverre slaagt het betoog niet.

17.3. De Afdeling ziet daarnaast in wat SOS en anderen hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat de geluidshinder als gevolg van het verkeer van en naar het hotel zo groot zal zijn dat dit tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat bij de recreatiewoningen zal leiden. Het enkele feit dat het hotel tot meer verkeersbewegingen zal leiden, betekent immers nog niet dat dit een onaanvaardbare hinder zal veroorzaken.

Het betoog slaagt niet.

17.4. Wat betreft het betoog over lichthinder, verwijst de Afdeling naar de overwegingen hieronder.

Lichthinder

18. SOS en anderen betogen dat het plan voor lichthinder zal zorgen. Op gronden met de bestemming "Horeca" kan namelijk verlichting tot een hoogte van 5 m worden gebouwd, en op gronden met de bestemming "Natuur" tot een hoogte van 6 m. Gelet op het feit dat het plangebied zich in beschermd duingebied bevindt, waarin duisternis een van de kernwaarden is, is dit volgens hen onaanvaardbaar. Zij wijzen in dit kader op het feit dat de effecten hiervan op de natuur en hun woon- en leefklimaat niet zijn onderzocht. Artikel 3.3, onder e, van de planregels is volgens hen niet voldoende om deze negatieve effecten te voorkomen, omdat in dat artikel niets wordt bepaald over de lichtsterkte.

18.1. De Afdeling overweegt dat artikel 3.3, onder e, van de planregels verzekert dat de buitenverlichting van het hotel wordt gerealiseerd met naar binnen gerichte armaturen en dat de buitenverlichting op de terrassen wordt gerealiseerd met naar beneden gerichte armaturen, en dat deze vormgeving in stand moet worden gehouden.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat hiermee wordt voorkomen dat lichthinder een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van de eigenaren van de recreatiewoningen oplevert. De bepaling zorgt er namelijk voor dat de lichtbronnen en daarmee de lichtbundels niet naar boven of naar de recreatiewoningen zullen zijn gericht. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad in deze bepaling daarnaast ook de lichtsterkte had moeten beperken. Door het naar

binnen en naar beneden richten van de armaturen wordt de belangrijkste potentiële bron van lichthinder namelijk al zeer beperkt. De sterkte van de lichtbronnen is daarbij minder relevant. In zoverre slaagt het betoog niet.

Uitzicht

19. SOS en anderen betogen dat het uitzicht vanuit de recreatiewoningen op onevenredige wijze wordt aangetast als gevolg van het bestemmingsplan. Zij volgen niet het standpunt van de raad, dat er geen sprake is van verslechtering omdat de maximale goothoogte gelijk blijft ten opzichte van het voorheen geldende plan. Het plan maakt namelijk een flauwere dakhelling mogelijk dan het voorheen geldende bestemmingsplan en staat een beperkte overschrijding van het bouwvlak toe, waardoor een massiever gebouw kan worden gerealiseerd. Daarnaast is de maximale bouwhoogte hoger dan in het voorheen geldende plan, en mogen beide bouwvlakken volledig bebouwd worden, terwijl dit in het voorheen geldende bestemmingsplan was beperkt tot 70%.

19.1. De raad stelt voorop dat 25 van de 36 "anderen" geen of minimaal zicht op de locatie hebben. Daarnaast stelt de raad zich op het standpunt dat er geen sprake is van zo'n grote verslechtering van het uitzicht dat er sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat, vooral gelet op het feit dat er geen recht op vrij uitzicht bestaat. De raad wijst in dit kader ook op het feit dat de bouw van een hotel al mogelijk was op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan.

Ook als er gekozen zou worden voor een plat dak, is de maximale goothoogte 3,5 m. SOS en anderen gaan volgens de raad ten onrechte uit van een maximale bouwhoogte van 12,5 m, terwijl deze in werkelijkheid meer dan 2 m lager is. Ook bij toepassing van de binnenplanse afwijkmogelijkheid om de bouwhoogte met 10% te overschrijden, is er volgens de raad geen sprake van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat. De afwijkmogelijkheid geldt overigens niet voor de grootte van het bouwvlak, zo stelt de raad.

19.2. De Afdeling stelt voorop dat het bestemmingsplan een zeer beperkte verslechtering van het uitzicht mogelijk maakt ten opzichte van het voorheen geldende planologische regime. Alhoewel het klopt dat het voorliggende bestemmingsplan een massiever gebouw mogelijk maakt, betekent dit op zichzelf nog niet dat er geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Hierbij acht de Afdeling het ook van belang dat er bij de landschappelijke inpassing van het voorliggende plan juist in het bijzonder rekening is gehouden met het uitzicht vanuit de recreatiewoningen: er wordt begroeiing aangebracht, zodat er geen uitzicht is op de geparkeerde auto's, en het gebouw is ingepast in het natuurlijke reliëf van het duingebied.

Het betoog slaagt niet.

Gebiedsbescherming

20. SOS en anderen betogen dat niet kan worden uitgesloten dat het bestemmingsplan op zichzelf of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen voor de relevante Natura 2000-gebieden zal hebben. Zij verwijzen in dit kader naar de quickscan van E.C.O. Logisch B.V. van 15 december 2021, waaruit volgt dat er een verslechteringstoets of een passende beoordeling en een AERIUS-berekening moeten worden gemaakt om de negatieve effecten van de ontwikkeling op de relevante Natura 2000-gebieden in beeld te kunnen brengen. De motivering van het bestemmingsplan is op dit punt volgens hen gebrekkig. Zij wijzen erop dat het stikstofonderzoek van SterqtECO van 10 juni 2021, dat als

bijlage bij de plantoelichting is gevoegd (het stikstofonderzoek), gebreken bevat.

20.1. De Afdeling stelt voorop dat de raad op de zitting heeft erkend dat het stikstofonderzoek gebreken bevat. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, en bevat het een gebrek wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

In zoverre slaagt het betoog.

20.2. De raad heeft als nader stuk de "Voortoets Natura 2000: Stikstofdepositie bouw Badhotel Midsland aan Zee" van Koolstra Advies van 10 februari 2025 ingebracht. Als bijlage bij die voortoets is het rapport "Verkeersgeneratie Badhotel Midsland aan Zee" van Goudappel van 11 november 2024 gevoegd. In de voortoets van Koolstra Advies wordt geconcludeerd dat de realisatiefase van het project leidt tot een stikstofdepositie van 0,01 mol N/ha op daarvoor gevoelige en overbelaste delen van het Natura 2000-gebied "Duinen Terschelling". De gebruiksfase leidt tot een depositie die niet hoger is dan 0,00 mol N/ha/jaar. Over de depositie in de realisatiefase wordt geconcludeerd dat deze geen significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstelling van het Natura-2000 gebied "Duinen Terschelling".

20.3. SOS en anderen voeren aan dat in het rapport van Goudappel, en daardoor in de voortoets van Koolstra advies, van te lage verkeersaantallen is uitgegaan. De uitgangspunten die door de initiatiefnemer zijn aangeleverd, zijn volgens hen om verschillende redenen onrealistisch en onvoldoende onderbouwd. Het standpunt dat er geen significante negatieve gevolgen zullen optreden als gevolg van de gebruiksfase is daarom onvoldoende onderbouwd.

Volgens SOS en anderen is namelijk uitgegaan van een te lage bezettingsgraad van het hotel en het restaurant. Ook is gerekend met een te laag percentage van de bezoekers dat met de auto zal komen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarop is gebaseerd dat 30% van de mindervalide gasten en 50% van de valide gasten met de auto zal komen. Deze aannames zijn ten onrechte ook toegepast voor de recreatieverkeersstromen. Daarnaast is ervan uitgegaan dat elektrische vrachtwagens zullen worden gebruikt voor leveringen aan het restaurant, zonder dat dit in het plan is geborgd. Als laatste stellen SOS en anderen dat het aantal verplaatsingen in het kader van de aan- en afvoer van linnen en de afvoer van vuilnis is onderschat.

20.4. De raad heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat, ook als ervan wordt uitgegaan dat de uitgangspunten in het rapport van Goudappel en de voortoets van Koolstra advies onjuist zijn, dit geen verschil zou maken. Omdat de achtergronddepositie in het Natura2000 gebied "Duinen Terschelling" veel lager ligt dan de kritische depositiewaarde, is het uitgesloten dat de kritische depositiewaarde als gevolg van de gebruiksfase van het project overschreden wordt.

20.5. Op de zitting is gebleken dat tussen partijen niet in geschil is dat er in het Natura2000 gebied "Duinen Terschelling" sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde, en evenmin verschilden zij van inzicht over de conclusie dat ook bij een vertienvoudiging van het aantal verkeersbewegingen geen sprake zal zijn van een overschrijding. Volgens de raad betekent dit dat, daargelaten of SOS en anderen gevolgd moeten worden in hun betoog over gestelde gebreken in het rapport van Goudappel en de voortoets van Koolstra advies, is uitgesloten dat de gebruiksfase zal leiden tot een

overschrijding van de kritische depositiewaarde. Ook als van de uitgangspunten van SOS en anderen zou worden uitgegaan, zou dit namelijk volgens de raad nooit tot zo'n groei van de verkeersaantallen kunnen leiden dat er alsnog sprake zou zijn van een overschrijding van de kritische depositiewaarde.

Gelet op wat de raad en SOS en anderen in dit kader op de zitting naar voren hebben gebracht, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op dit standpunt heeft kunnen stellen.

20.6. Dit betekent dat de raad het onder 20.1 vastgestelde gebrek met de voortoets van Koolstra Advies heeft hersteld.

Soortenbescherming

21. SOS en anderen betogen dat de raad heeft miskend dat er een ontheffing als bedoeld in de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is. De raad heeft zich voor zijn besluitvorming gebaseerd op verschillende ecologische onderzoeken. Uit een quickscan die op verzoek van SOS en anderen op 15 december 2021 door E.C.O. Logisch B.V. is uitgevoerd, volgt echter dat er nader onderzoek naar de aanwezigheid van beschermde functies van de duinparelmoervlinder, de grote parelmoervlinder, de levendbarende hagedis, de rugstreeppad, vleermuizen, de zandhagedis, en de zilveren maan nodig is. Naar aanleiding van deze quickscan, die vóór de vaststelling van het bestemmingsplan naar de raad is gestuurd, bestond er volgens SOS en anderen aanleiding om te onderzoeken of een ontheffing van de Wnb verleend kan worden. Dit onderzoek ontbreekt echter.

Gelet op het feit dat het bestemmingsplan voorziet in verlichting tot een hoogte van 5 m, zonder beperkingen wat betreft lichtsterkte of lichtkleur, en het feit dat er geen onderzoek is uitgevoerd naar de effecten van het geluid door het gebruik van de horecaterrassen op de beschermde soorten, staat de Wnb volgens SOS en anderen op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg. Zij wijzen er in dit kader op dat de terrassen de hele dag gebruikt kunnen worden, en dat er versterkte muziek kan worden afgespeeld.

21.1. De raad wijst erop dat er sinds 2013 verschillende ecologische onderzoeken zijn uitgevoerd. In 2013 is door Zumkehr Ecologisch Adviesbureau een ecologische beoordeling opgesteld. Vervolgens zijn in 2021 het al genoemde natuurwaardenadvies door Bügel Hajema en een quickscan door Zumkehr Ecologisch Adviesbureau opgesteld. De laatste twee zijn als bijlagen bij de plantoelichting gevoegd. De conclusie van al deze onderzoeken is dat er in het kader van soortenbescherming geen ontheffing van de Wnb nodig is.

De omstandigheid dat E.C.O. Logisch B.V. in haar quickscan tot een andere conclusie komt, maakt volgens de raad niet dat SOS en anderen aannemelijk hebben gemaakt dat de genoemde onderzoeken zulke gebreken bevatten dat zij niet aan het plan ten grondslag gelegd hadden mogen worden. E.C.O. Logisch B.V. heeft de in opdracht van de raad uitgevoerde ecologische onderzoeken namelijk ten onrechte niet bij haar onderzoek betrokken. E.C.O. Logisch B.V. heeft in december een veldonderzoek uitgevoerd, wanneer veel soorten niet aanwezig zijn, en op basis daarvan geconcludeerd dat nader onderzoek nodig is. Maar in de ecologische onderzoeken die ten grondslag liggen aan het plan zijn al observaties gedaan in de juiste periode. Hieruit blijkt dat er geen beschermde vlinders voorkomen in het gebied, en dat er geen verblijfplaats of essentieel leefgebied aanwezig is voor de zandhagedis, vleermuizen, de rugstreeppad, broedvogels of amfibieën/zoogdieren in het algemeen.

Volgens de raad is daarom voldoende onderbouwd dat er geen ontheffing van de Wnb nodig is.

21.2. De raad mag het plan niet vaststellen als en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het wettelijke soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Naar het oordeel van de Afdeling is daar in dit geval geen sprake van. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

21.3. Uit zowel het natuurwaardenadvies van Bügel Hajema, als uit de quickscan van Zumkehr Ecologisch Adviesbureau, volgt dat het plan niet tot (significant) negatieve effecten leidt op in het kader van de Wnb beschermde soorten- en gebieden en dat er daarom geen ontheffing nodig is. Ook uit de door SOS en anderen zelf overgelegde quickscan van E.C.O. Logisch B.V. volgt overigens niet dat het wettelijke soortenbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Er wordt alleen geconcludeerd dat nader onderzoek nodig is en dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat een ontheffing van de Wnb nodig is. Deze conclusie is gebaseerd op een bronnenonderzoek en een veldbezoek aan het plangebied op 17 december 2021. Hoewel tijdens dit veldbezoek geen beschermde functies of soorten zijn waargenomen, stelt E.C.O. Logisch B.V. op basis van de aanwezige habitattypen dat deze mogelijk aanwezig zijn. Daarom moet volgens haar, voornamelijk in de periode van maart tot en met september, nader onderzoek worden uitgevoerd naar deze soorten.

Het natuurwaardenadvies van Bügel Hajema is (onder andere) gebaseerd op drie veldbezoeken aan het plangebied binnen deze periode: op 13 juli, 16 augustus en 20 september 2017. Zumkehr heeft daarnaast op 17 augustus 2021 een veldonderzoek uitgevoerd. De raad wijst er terecht op dat deze ecologische onderzoeken van Zumkehr en Bügel Hajema, waarbij het plangebied dus al is onderzocht in de door E.C.O. Logisch B.V. voorgestelde periode, niet door E.C.O. Logisch B.V. bij de quickscan zijn betrokken. Zoals hiervoor is overwogen, zijn tijdens de veldonderzoeken van Bügel Hajema en Zumkehr geen beschermde soorten aangetroffen.

Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling in wat SOS en anderen hebben aangevoerd, geen concrete aanknopingspunten om aan de conclusies van het natuurwaardenadvies van Bügel Hajema en de quickscan van Zumkehr te twijfelen. Ten overvloede merkt de Afdeling op dat het college van gedeputeerde staten van de provincie Friesland bij besluit van 4 april 2019 een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van het badhotel heeft afgegeven.

Het betoog slaagt niet.

21.4. Wat betreft het betoog van SOS en anderen dat het leefgebied van diersoorten verstoord zal worden als gevolg van lichthinder door het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling als volgt. Uit het natuurwaardenadvies volgt dat in de omgeving van het plangebied geen aangewezen broedvogels voorkomen, maar uitsluitend enkele aangewezen niet-broedvogels. Omdat deze soorten niet zeer gevoelig voor lichtverstoring zijn, en er een forse afstand is tussen het plangebied en het strand waar zij te vinden zijn, wordt geconcludeerd dat er geen negatieve effecten als gevolg van lichtverstoring aan de orde zijn. SOS en anderen hebben geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht om aan deze conclusie te twijfelen.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Verkeersveiligheid

22. SOS en anderen betogen dat er ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de verkeersafwikkeling als gevolg van het te realiseren badhotel. Volgens hen kan de realisatie

van het badhotel namelijk tot verkeersonveilige situaties leiden ter hoogte van de ingang van het hotel en bij de parkeerplaats ten zuiden van het hotel. De raad stelt zich ten onrechte op het standpunt dat het extra verkeer als gevolg van het badhotel op zal gaan in de bestaande verkeersactiviteiten ten behoeve van het bestaande strandpaviljoen en van de omwonenden. Het badhotel zal namelijk in ieder geval tot meer verkeer leiden.

22.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de effecten van het badhotel op de verkeersafwikkeling wel zijn onderzocht. Hierbij is geconcludeerd dat de huidige inrichting van de wegen van en naar Midsland aan Zee voldoende is om de verkeersgeneratie op te vangen. Hierbij acht de raad het van belang dat slechts 30% van de eilandbezoekers met de auto komt, dat het hotel goed met het openbaar vervoer te bereiken is, dat hotelgasten worden opgehaald bij de veerboot en dat de mogelijkheid bestaat om fietsen te huren.

De raad wijst daarnaast op het feit dat er op de weg richting het strand een bord staat met de tekst "alle verkeer verboden, uitgezonderd aanliggende percelen", waardoor de verkeersaantallen op de strandovergang beperkt zijn. Uit gemeentelijke tellingen van auto's en fietsen op deze weg uit 2024 volgt ook dat deze weg, die valt onder de categorie "licht belast" voldoende veilig is. Als laatste wijst de raad erop dat de strandopgang wordt verbreed, waardoor meer ruimte wordt gemaakt voor de scheiding van voetgangers en fietsers. Hiervoor is bij besluit van 26 april 2025 een omgevingsvergunning verleend, die inmiddels onherroepelijk is.

22.2. In paragraaf 4.8 van de plantoelichting staat dat er in de huidige inrichting van de wegen geen sprake is van congestie en dat deze ook voldoende is om de verkeersgeneratie van het plan op te vangen. De raad heeft daarnaast verkeerstellingen en informatie uit de gemeentelijke DOK-data-applicatie aangeleverd, waaruit volgt dat de weg ten zuiden van het plangebied een lage verkeersintensiteit en een laag risicoprofiel heeft.

SOS en anderen hebben geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht om hieraan te twijfelen. De enkele stelling dat het bestemmingsplan tot meer verkeer zal leiden, is daarvoor onvoldoende. Dat betekent namelijk op zichzelf niet dat er ook een verkeersonveilige situatie zal ontstaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad daarom voldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan niet tot een verkeersonveilige situatie zal leiden.

Het betoog slaagt niet.

Vergunningvrij bouwen

23. SOS en anderen betogen dat de raad de mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen had moeten beperken. Zij verwijzen naar een uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1408](#). Het hotel komt namelijk in beschermd duingebied te liggen, en alle extra bebouwing die wordt toegestaan leidt in dat kader volgens hen tot significant negatieve effecten voor dat duingebied. Op de zitting hebben zij toegelicht dat het hierbij gaat om de vergunningvrije bouw mogelijkheden ter plaatse van de bestemming "Horeca".

23.1. De raad wijst erop dat de genoemde bouw mogelijkheden volgen uit artikelen 2 en 3 van bijlage 2 van het Bor. De wetgever heeft er dus expliciet voor gekozen om deze vergunningvrij toe te staan. Alhoewel het klopt dat de Afdeling een aantal keer een inperking van deze mogelijkheden aanvaardbaar heeft geacht, was dat alleen in gevallen waarin deugdelijk gemotiveerd kon worden dat de specifieke omstandigheden van de locatie die inperking noodzakelijk maakten. De raad stelt zich op het standpunt dat dat hier niet het geval is, omdat uit alle onderzoeken volgt dat de ontwikkeling van het badhotel in

overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en geen onaanvaardbare aantasting oplevert van het woon- en leefklimaat.

23.2. Zoals de Afdeling onder 16.6 heeft overwogen, zou het realiseren van vergunningvrije bouwwerken in afwijking van de landschappelijke inpassing betekenen dat de gronden en overige bouwwerken met de bestemming "Horeca" niet meer gebruikt mogen worden. Dit gebruik zou namelijk in strijd zijn met artikel 3.3, onder c, van de planregels. Naar het oordeel van de Afdeling is daarom met voldoende zekerheid gewaarborgd dat er geen vergunningvrije bouwwerken gerealiseerd worden ter plaatse van de bestemming "Horeca". Alleen al daarom kan dit betoog niet slagen.

Het betoog slaagt niet.

Gebreken planregels

24. SOS en anderen betogen dat verschillende planregels onduidelijk, en daarom in strijd met de rechtszekerheid, zijn.

Zij wijzen ten eerste op het feit dat in de aanhef van artikel 3.2.2 staat dat de daarin genoemde regels alleen gelden voor het bouwen van de "in lid 3.1 onder a" genoemde bouwwerken. Volgens hen ontbreken de in lid 3.1 onder b genoemde bouwwerken.

Daarnaast voeren zij aan dat het gebruik van de bouwwerken ten behoeve van meer dan één horecabedrijf ten onrechte niet als strijdig gebruik in artikel 3.3 van de planregels is opgenomen. Alhoewel in de bouwregels van artikel 3.2.2, onder a, wel is aangegeven dat ter plaatse van de bestemming "Horeca" slechts één horecabedrijf is toegestaan, is daarmee niet uitgesloten dat de bouwwerken na realisatie worden aangepast en worden gebruikt ten behoeve van meer dan een horecabedrijf.

Als laatste bevat artikel 3.3, onder c, van de planregels volgens SOS en anderen ten onrechte alleen een voorwaardelijke verplichting om de landschappelijke inpassing te realiseren en in stand te houden, maar is er ten onrechte niets geregeld voor de situatie waarin er hier bovenop aanvullende bebouwing wordt gerealiseerd. Zij vrezen dat met deze regeling niet is uitgesloten dat er extra of van de landschappelijke inpassing afwijkende bebouwing wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld een situatie waarin het horecabedrijf niet wordt gerealiseerd en in plaats daarvan andere bebouwing wordt gerealiseerd.

24.1. De raad erkent dat de bouwregels uit artikel 3.2.2 betrekking hebben op zowel de bouwwerken van artikel 3.1, aanhef en onder a, als de bouwwerken van artikel 3.1, aanhef en onder b. Op de zitting heeft de raad bevestigd dat deze bepaling daarom een gebrek bevat. Dit betekent dat het betoog in zoverre slaagt.

24.2. Voor het overige stelt de raad zich op het standpunt dat de planregels geen gebreken bevatten op de genoemde punten.

Uit artikel 3.2.2, onder a, volgt al dat er per bestemmingsvlak slechts bouwwerken voor één horecabedrijf mogen worden gebouwd. Hierdoor is de vestiging van meer dan een horecabedrijf al onmogelijk, zo stelt de raad. Wat betreft de landschappelijke inpassing wijst de raad erop dat de voorwaardelijke verplichting ook ziet op de instandhouding daarvan. Dit geldt ongeacht of er aanvullende bebouwing wordt gerealiseerd.

24.3. Naar het oordeel van de Afdeling voeren SOS en anderen terecht aan dat de planregels het mogelijk maken dat bouwwerken ter plaatse van de horecabestemming voor meer dan één horecabedrijf worden gebruikt. Alhoewel het klopt dat artikel 3.2.2, onder a, van de planregels specificiert dat slechts bouwwerken voor één horecabedrijf mogen worden

gebouwd, overweegt de Afdeling dat dit niet de mogelijkheid uitsluit dat deze bouwwerken na de bouw door meerdere horecabedrijven gebruikt worden. Op de zitting heeft de raad aangegeven dat het zijn bedoeling was om ook het gebruik van de bouwwerken te beperken tot één horecabedrijf.

Omdat dit met de planregels niet is gelukt, bevatten deze ook op dit punt een gebrek.

In zoverre slaagt het betoog.

24.4. Wat betreft de vrees van SOS en anderen dat artikel 3.3, onder c, van de planregels de ruimte laat om van de landschappelijke inrichting afwijkende bebouwing te realiseren, verwijst de Afdeling naar de overwegingen onder 16.6 en 23.2. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor deze vrees.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Vergunningplicht werkzaamheden "Horeca"

25. SOS en anderen betogen dat er ten onrechte geen vergunningplicht is opgenomen voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden ter plaatse van de bestemming "Horeca", terwijl dit voor de bestemming "Natuur" wel geldt. Ook voor de bestemming "Horeca" geldt namelijk deels de gebiedsaanduiding "Vrijwaringszone - duin".

25.1. De raad wijst erop dat de vergunningplicht van artikel 4.4 voortvloeit uit de bestemming "Natuur". Zo'n vergunningplicht past daarentegen niet bij de bestemming "Horeca", omdat deze gronden primair zijn bedoeld voor horecabedrijven van categorie 4. Binnen de gebiedsaanduidingen "vrijwaringszone - duin" en "vrijwaringszone - dijk" gelden wel verdere restricties ten aanzien van het oprichten van bouwwerken. Daarnaast wijst de raad erop dat via de voorwaardelijke verplichting voor de landschappelijke inpassing is verzekerd dat de inrichting is afgestemd op de natuurwaarden van het omliggende gebied.

25.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet nodig is om een vergunningplicht voor het uitvoeren van werkzaamheden ter plaatse van de bestemming "Horeca" op te nemen. De enkele omstandigheid dat zowel ter plaatse van de bestemming "Natuur" als ter plaatse van de bestemming "Horeca" deels de gebiedsaanduiding "Vrijwaringszone - duin" geldt, betekent niet dat ter plaatse van beide bestemmingen precies dezelfde verplichtingen hoeven te gelden.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie bestemmingsplan en bestuurlijke lus

26. De betogen van SOS en anderen met betrekking tot gebiedsbescherming en de gebreken in de planregels slagen. Het gebrek met betrekking tot gebiedsbescherming is door de raad hersteld met de voortoets van Koolstra Advies. Wat betreft de gebreken in de planregels, overweegt de Afdeling als volgt.

27. Gelet op wat onder 24.1 en 24.3 is overwogen, is het besluit van 28 september 2022, waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld, in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het artikel 3.2.2, onder a, en het feit dat in de planregels niet is uitgesloten dat bouwwerken ter plaatse van de horecabestemming ten behoeve van meer dan één horecabedrijf worden gebruikt, betreft.

Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil zal de Afdeling op grond van artikel

8:51d van de Awb de raad opdragen om binnen zesentwintig weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat hiervoor is overwogen onder 24.1 en 24.3, de daar omschreven gebreken te herstellen. De raad moet de Afdeling, SOS en anderen, en Strandhotel Midsland aan Zee B.V de uitkomst meedelen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Het door de raad te nemen besluit hoeft niet opnieuw overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

De omgevingsvergunning

Toetsingskader

28. Artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo is het toetsingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen van een bouwwerk'. Dat is een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo houdt in dat het college uitsluitend moet beoordelen of zich één van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. Als dat niet het geval is, dan moet het de gevraagde vergunning verlenen. Als dat wel zo is, dan moet het de gevraagde vergunning weigeren. Het college heeft daarbij dus geen ruimte om een belangenafweging te maken.

29. Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

De coördinatieregeling

30. SOS en anderen betogen dat de omgevingsvergunning in dit geval niet met toepassing van artikel 3.30 van de Wro gecoördineerd met het bestemmingsplan kon worden voorbereid en vastgesteld. In het besluit van de raad van 26 september 2017, waarin de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard, staat namelijk dat het gaat om de coördinatie van het bestemmingsplan met het te nemen herstelbesluit over de omgevingsvergunning, waarbij wordt uitgegaan van de aanvraag om een omgevingsvergunning - inclusief het daarbij behorende bouwplan - uit 2013. Maar de nu bij besluit van 28 september 2022 door het college verleende omgevingsvergunning is gebaseerd op een nieuwe aanvraag van 18 oktober 2018.

30.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de coördinatieregeling in dit geval wel gebruikt kon worden. Volgens het college kan er namelijk geen misverstand bestaan over het feit dat in het besluit van 26 september 2017 de coördinatieregeling van toepassing is verklaard op de voorbereiding en bekendmaking van het bestemmingsplan dat de realisatie van het Badhotel in Midsland aan Zee mogelijk maakt en het daarmee samenhangende besluit tot verlening van de omgevingsvergunning. Het feit dat daarbij wordt gesproken over het herstelbesluit, noch het feit dat ervoor is gekozen om in 2018 een nieuwe aanvraag in te dienen, maakt dit anders, zo stelt het college.

30.2. Naar het oordeel van de Afdeling mocht het college de omgevingsvergunning in dit geval met toepassing van artikel 3.30 van de Wro gecoördineerd met het bestemmingsplan voorbereiden en vaststellen. De Afdeling overweegt dat het raadsbesluit van 26 september

2017 voldoende duidelijk maakt dat de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard op de besluitvorming omtrent de ontwikkeling van het badhotel. De enkele omstandigheid dat de nu verleende vergunning gebaseerd is op een nieuwe aanvraag, terwijl het in het raadsbesluit gaat om een herstelbesluit, maakt dit niet anders. Het college stelt zich namelijk terecht op het standpunt dat er geen misverstand kon bestaan over het feit dat de raad de coördinatieregeling van toepassing heeft willen verklaren op de besluitvorming omtrent de ontwikkeling van het badhotel.

Het betoog slaagt niet.

Bouwen

Strijd met bestemmingsplan

31. SOS en anderen betogen dat de verleende omgevingsvergunning op verschillende punten in strijd is met het vastgestelde bestemmingsplan.

Zij wijzen er ten eerste op dat het bouwplan voorziet in een leidingtracé voor energie tussen het hoofdgebouw en het bijgebouw, wat volgens hen ondergronds lijkt te worden gerealiseerd. SOS en anderen stellen dat dit in strijd is met artikel 3.2.1 van de planregels, waaruit volgt dat er geen ondergrondse bouwwerken mogen worden opgericht. Hetzelfde geldt volgens hen voor de ondergrondse palen waarop het hoofdgebouw wordt gerealiseerd, en de ondergrondse fundering waarop het bijgebouw wordt gerealiseerd.

Uit de bouwtekeningen blijkt daarnaast dat de gevels aan de voor- en achterkant van het hoofdgebouw boven de maximaal toegestane bouwhoogte van 10,35 m uitsteken, waardoor er volgens SOS en anderen sprake is van strijd met artikel 3.2.2, onder f, van de planregels. De gevels aan de voor- en achterkant zijn 5 m breed en 2,5 m diep en kunnen daarom niet worden aangemerkt als "ondergeschikte bouwonderdelen" die op grond van artikel 2.4 van de planregels niet meetellen voor de hoogte van het gebouw.

De vlaggenmasten die op de bouwtekeningen zijn aangegeven, staan niet op de landschappelijke inpassing. De omgevingsvergunning is daarom volgens SOS en anderen in strijd met artikel 3.3, onder c, van de planregels.

Het bouwplan doet volgens SOS en anderen onevenredig afbreuk aan de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het perceel, waardoor er sprake is van strijd met artikel 4.4, onder e, van de planregels.

31.1. Het college stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van strijd met het vastgestelde bestemmingsplan.

Artikel 3.2.1 van de planregels is volgens het college bedoeld om uit te sluiten dat kelders of zelfstandige ondergrondse bouwwerken worden opgericht. Onzelfstandige bouwwerken die onderdeel uitmaken van het hoofdgebouw, zoals de fundering en het leidingtracé, vallen daar dus niet onder.

Wat betreft de hoogte van het gebouw, stelt het college dat uit de bouwtekeningen volgt dat de daknok 10,35 m hoog is, zodat geen sprake is van strijd met artikel 3.2.2, onder f, van de planregels. Het feit dat het dak aan beide uiteinden wordt afgerond met een architectonisch accent dat 11,85 m hoog is, maakt dit volgens het college niet anders. Dit zijn namelijk ondergeschikte bouwonderdelen die niet bepalend zijn voor de bouwhoogte. Het college verwijst naar artikel 2.4 van de planregels.

Het college wijst erop dat artikel 4.4 van de planregels ziet op de bestemming "Natuur". Voor

zover er binnen die bestemming werkzaamheden plaatsvinden is daar een omgevingsvergunning voor verleend zoals in dat artikel wordt vereist. De overige werkzaamheden vinden plaats in de bestemming "Horeca", waardoor dit artikel niet van toepassing is.

31.2. De Afdeling stelt vast dat een bouwwerk in artikel 1, onder s, van de planregels wordt gedefinieerd als "een bouwkundige constructie van enige omvang die direct en duurzaam met de aarde is verbonden". Uit artikel 3.2.1 van de planregels volgt dat ondergrondse bouwwerken niet ter plaatse van de bestemming "Horeca" mogen worden opgericht.

De Afdeling is van oordeel dat het leidingtracé tussen het hoofdgebouw en het bijgebouw niet valt onder de definitie van bouwwerk uit de planregels, omdat het niet is aan te merken als een bouwkundige constructie van enige omvang. Daarom is er op dit punt geen sprake van strijd met artikel 3.2.1 van de planregels.

De Afdeling is daarnaast van oordeel dat een redelijke uitleg van artikel 3.2.1 van de planregels met zich brengt dat de vergunde funderingen van het hoofdgebouw en het bijgebouw daar ook niet mee in strijd zijn. Een fundering is namelijk een vast en noodzakelijk onderdeel van veel (bovengrondse) gebouwen, waaronder het vergunde hoofdgebouw en bijgebouw. Als de regel zo zou worden gelezen dat de fundering een niet toegestaan ondergronds bouwwerk of een niet toegestaan ondergronds deel van een bouwwerk is, zou dit dus feitelijk betekenen dat het hoofdgebouw en het bijgebouw überhaupt niet kunnen worden gerealiseerd. Daarom kan de regel naar het oordeel van de Afdeling niet zo worden uitgelegd.

In zoverre slaagt het betoog niet.

31.3. De Afdeling stelt vast dat uit de bouwtekeningen volgt dat de hoogte van het dak van het hoofdgebouw 10,35 m is. Maar daarnaast blijkt uit de tekeningen dat de gevels aan de voor- en achterkant van het hoofdgebouw 1,5 m hoger zijn.

Het college stelt zich op het standpunt dat deze verhogingen architectonische accenten zijn, die moeten worden aangemerkt als ondergeschikte bouwonderdelen die op grond van artikel 2.4 van de planregels niet meetellen voor de hoogte van het bouwwerk.

De Afdeling is van oordeel dat deze verhogingen niet zijn aan te merken als ondergeschikte bouwonderdelen. In artikel 2.4 worden schoorstenen, antennes en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen genoemd. Voornamelijk gelet op de omvang van de verhogingen (1,5 m hoog, 5 m breed en 2,5 m diep) zijn deze naar het oordeel van de Afdeling niet gelijk te stellen met schoorstenen of antennes.

Dit betekent dat het vergunde bouwplan op dit punt in strijd is met het bestemmingsplan.

In zoverre slaagt het betoog.

31.4. De Afdeling stelt vast dat de vlaggenmasten die op de bouwtekeningen bij de aanvraag staan, niet op de landschappelijke inpassing te zien zijn. Dit betekent dat de verleende vergunning op dit punt in strijd is met het bestemmingsplan. Op grond van artikel 3.3, onder c, moet de landschappelijke inpassing namelijk worden gerealiseerd en in stand worden gehouden. Het conform de vergunning plaatsen van de vlaggenmasten is in strijd met deze bepaling.

In zoverre slaagt het betoog.

31.5. De Afdeling stelt vast dat artikel 4.4 van de planregels geldt voor de bestemming

"Natuur". SOS en anderen hebben niet gewezen op werkzaamheden die plaatsvinden op gronden met deze bestemming, waar geen vergunning als bedoeld in artikel 4.4, onder e, van de planregels voor is verleend.

In zoverre slaagt het betoog niet.

31.6. Het bovenstaande betekent dat de omgevingsvergunning wat betreft de hoogte van het hoofdgebouw en de vlaggenmasten in strijd met het bestemmingsplan is verleend. Omdat de omgevingsvergunning niet voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (de activiteit beschreven in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo) is verleend, betekent dit dat de vergunning een gebrek bevat. Als de raad en het college dit gebrek willen herstellen, kan dat door, vóór de einduitspraak de planregels op dit punt aan te passen zodat het vergunde bouwplan daar niet meer mee in strijd is, of door alsnog een vergunning voor de activiteit beschreven in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo te verlenen.

Een uitweg maken of veranderen

Strijd met de APV

32. SOS en anderen betogen dat de uitweg in strijd met de Algemene plaatselijke verordening Terschelling 2021 (de APV) is vergund. Zij herhalen in dit kader hun betoog tegen het bestemmingsplan over de verkeersveiligheid en gebiedsbescherming.

32.1. Het college stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van strijd met de APV. SOS en anderen miskennen volgens het college dat er in het kader van de APV alleen gekeken moet worden naar de effecten van het verbreden van de uitweg op het milieu, en niet naar de effecten van de gehele ontwikkeling van het hotel.

32.2. Uit artikel 2:12, eerste lid, van de APV volgt dat het is verboden zonder omgevingsvergunning verandering te brengen in een bestaande uitweg. Uit artikel 1:8, aanhef en onder d, en artikel 2:12, tweede lid, onder a, volgt dat deze vergunning onder andere geweigerd kan worden in het belang van de bescherming van het milieu of ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg.

In de omgevingsvergunning wordt in het kader van de verbreding van de weg overwogen dat de verkeersveiligheid niet in het geding is gelet op de lage verkeersintensiteit. Daarnaast wordt overwogen dat gezien de aard van de aanvraag en de toetsing aan de aanvullende weigeringsgronden de algemene weigeringsgronden als openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en bescherming van het milieu voldoende zijn gewaarborgd.

32.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat geen van de weigeringsgronden uit de APV zich in dit geval voordoet. Hierbij acht de Afdeling het van belang dat het alleen gaat om de verbreding van één uitweg. In wat SOS en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunning vanwege de bescherming van het milieu of de verkeersveiligheid geweigerd had moeten worden.

Het betoog slaagt niet.

Overig

Ontbreken voorschrift

33. SOS en anderen betogen dat er in de omgevingsvergunning ten onrechte geen

voorschrift is opgenomen dat er bij de constructie gewerkt moet worden met een gesloten grondbalans: er mag geen zand uit het gebied worden vervoerd. Dit is namelijk een voorwaarde die door Rijkswaterstaat is verbonden aan haar goedkeuring van een eerdere versie van de ontwikkeling. Het feit dat hier privaatrechtelijke afspraken over zijn gemaakt tussen Rijkswaterstaat en de initiatiefnemer, is volgens hen onvoldoende borging.

33.1. De Afdeling overweegt dat er geen wettelijke verplichting bestaat om zo'n voorschrift in een omgevingsvergunning op te nemen. Het feit dat Rijkswaterstaat dit als een voorwaarde heeft gesteld, betekent op zichzelf niet dat het college verplicht was om dit als voorschrift in de vergunning op te nemen. Het ontbreken van dit voorschrift kan dan ook geen reden zijn om de vergunning te vernietigen.

Het betoog slaagt niet.

Gebiedsbescherming

34. Voor zover SOS en anderen hun beroepsgrond over gebiedsbescherming herhaald hebben aangevoerd in het kader van de omgevingsvergunning, verwijst de Afdeling naar wat daarover is overwogen onder 20.1-20.6. Het gebrek op dit punt is hersteld met de voortoets van Koolstra Advies.

Conclusie

35. Het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] is ongegrond. Deze uitspraak is in zoverre een einduitspraak, zodat de procedure voor [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ten einde komt.

36. Gelet op wat onder 20.1, 24.1 en 24.3 is overwogen, slagen de in het kader van het bestemmingsplan aangevoerde betogen van SOS en anderen over gebiedsbescherming en de gebreken in de planregels. Het gebrek wat betreft gebiedsbescherming is hersteld met de voortoets van Koolstra Advies. Wat betreft de gebreken in de planregels, past de Afdeling de onder 27 beschreven bestuurlijke lus toe.

37. Gelet op wat onder 31.3, 31.4 is overwogen, is de omgevingsvergunning wat betreft de hoogte van het hoofdgebouw en de vlaggenmasten in strijd met het bestemmingsplan. Omdat de omgevingsvergunning niet voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (de activiteit beschreven in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo) is verleend, betekent dit dat de vergunning een gebrek bevat. De raad en het college kunnen dit gebrek in de vergunning herstellen door, vóór de einduitspraak, de planregels op dit punt aan te passen zodat het vergunde bouwplan daar niet meer mee in strijd is, of door alsnog een vergunning voor de activiteit beschreven in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo te verlenen.

Omdat het gebrek in de vergunning door het college of de raad hersteld kan worden, zal hieronder in de beslissing een opdracht worden gegeven aan zowel het college als de raad. De Afdeling merkt daarbij echter op dat het aan de raad en het college is om te beslissen welk bestuursorgaan dit gebrek herstelt.

Proceskosten en griffierecht

38. Omdat het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond is, hoeven de raad en het college de door hen gemaakte proceskosten en betaalde griffierechten niet te vergoeden.

39. In de einduitspraak zal worden beslist over de vergoeding van de proceskosten en het

betaalde griffierecht van SOS en anderen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond;

II. draagt de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling op om:

- binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 24.1, 24.3, 27, 31.3, 31.4, en 37 de daar omschreven gebreken in de besluiten van de raad en het college van burgemeester en wethouders van 28 september 2022 te herstellen, en

- de Afdeling, SOS en anderen en Strandhotel Midsland aan Zee B.V de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, mr. P.H.A. Knol en mr. J. Gundelach, in tegenwoordigheid van mr. R.G. Tricoli, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Tricoli
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

1103

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:15

"1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

[...]"

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.30

"1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

a.de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of

b.de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het

bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.
[...]"

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]c, het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, [...]"

Artikel 2.2

"1. Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:

[...]

e. een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen,

[...]

geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

[...]"

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

[...]"

Artikel 2.8

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor

het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.
[...]"

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

39.1. Artikel 2.3.1

"1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]nieuwe bebouwing: oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke omvang;

[...]"

Artikel 2.3.5 (bouwen in het kustfundament buiten stedelijk gebied)

"1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden buiten het stedelijk gebied maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk.

[...]"

Artikel 2.5.2

"1. Als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.

[...]"

Artikel 2.5.5

"1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2.

2. Als gebruik of bebouwing met significante negatieve gevolgen wordt in ieder geval aangemerkt gebruik dat of bebouwing die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt.

[...]"

Artikel 2.5.6

"Op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied, dat nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel een wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk maakt en daardoor afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2, zijn de artikelen 2.5.4 en 2.5.5 van overeenkomstige toepassing."

Artikel 2.5.12

"1. Onverminderd hetgeen elders in dit besluit is bepaald ter zake van bebouwing, stelt een

bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied, dat het oprichten van nieuwe bebouwing mogelijk maakt:

[...]b. buiten het stedelijk gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten alsmede de aard of de functie van nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap."

Besluit omgevingsrecht (bijlage II)

Artikel 1

"In deze bijlage wordt verstaan onder:

achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;

[...]erf: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden;

[...]"

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6

"[...]2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

[...]"

Provinciale verordening "Romte Fryslân 2014"

Artikel 2.1.1

"1. De plantoelichting van een ruimtelijk plan voor een uitbreidingslocatie of voor het landelijk gebied omvat een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf waarin, voor zover noodzakelijk, wordt aangegeven op welke wijze:

a. het plan rekening houdt met de draagkracht van het landschap voor de opvang en inpassing van nieuwe functies, op grond van een analyse van de samenhang van de ondergrond, netwerken en nederzettingsspatronen;

b. het plan invulling geeft aan de blijvende herkenbaarheid van de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, zijnde de structuren van provinciaal belang zoals die, met inbegrip van een richtinggevend advies, per deelgebied of gebiedsoverschrijdend zijn omschreven in de structuurvisie Grutsk op `e Romte.

[...]

3. Een ruimtelijk plan voor het landelijk gebied dient te voorzien in een zorgvuldige inpassing van:

a. een uitbreidingslocatie;

[...]

e. overige nieuwe of uitbreiding van bestaande, al dan niet aan het landelijk gebied gebonden functies,

binnen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, zoals bedoeld in het eerste lid, sub b."

Artikel 7.1.1

"1. Een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op gronden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur zoals begrensd op de van deze verordening deel uitmakende kaart Natuur voorziet in een passende bestemming met gebruiksregels gericht op behoud, herstel of ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gronden.

2. Een ruimtelijk plan voor gronden zoals bedoeld in het eerste lid maakt geen activiteiten en ontwikkelingen mogelijk die leiden tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gronden, of tot significante aantasting van de samenhang tussen gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur.

[...]"

Bestemmingsplan "Badhotel Midsland aan Zee"

Artikel 1

"In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

s. bouwwerk: een bouwkundige constructie van enige omvang die direct en duurzaam met de aarde is verbonden.

[...]"

Artikel 2.4

"de bouwhoogte van een bouwwerk: vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes, en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen;"

Artikel 3.1

"De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijfsgebouwen en overkappingen ten behoeve van horecabedrijven in categorie 4, uitsluitend op de gronden ter plaatse van de aanduiding "horeca van categorie 4", zoals bedoeld in Bijlage 1 behorende bij deze regels 'Indeling horecabedrijven';

b. bijgebouwen bij bedrijfsgebouwen;

alsmede in beperkte mate voor:

c. terrassen, aansluitend gelegen aan het hotel tot een gezamenlijke oppervlakte van ten

hoogste 50% van de oppervlakte van het bouwvlak voor het hoofdgebouw;
[...]

e. parkeervoorzieningen;

[...]"

Artikel 3.2.1

"Er mogen geen ondergrondse bouwwerken worden opgericht, met inbegrip van kelders."

Artikel 3.2.2

"Voor het bouwen van de in lid 3.1 onder a genoemde bouwwerken gelden de volgende regels:

a. per bestemmingsvlak zullen uitsluitend bouwwerken voor één horecabedrijf worden gebouwd;

[...]"

Artikel 3.3

"Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

[...]c. het gebruik van gronden en bouwwerken zonder dat de landschappelijke inpassing, opgenomen als Bijlage 3 bij de toelichting van dit plan, is gerealiseerd en in stand wordt gehouden. De landschappelijke inpassing dient uiterlijk 6 maanden na gereed zijn van de bouw van het horecabedrijf als bedoeld in lid 3.1 onder a en toegestaan op basis van een verleende omgevingsvergunning voor het bouwen te zijn gerealiseerd;

[...]e. het gebruik van gronden en bouwwerken ter plaatse van de bestemming 'Horeca', overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving, zonder dat de buitenverlichting van het hotel wordt gerealiseerd met naar binnen gerichte armaturen en dat de buitenverlichting op de terrassen wordt gerealiseerd met naar beneden gerichte armaturen, en deze naar binnen en naar beneden gerichte armaturen in stand worden gehouden;

f. het gebruik van gronden en bouwwerken ter plaatse van de bestemming 'Horeca', overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving, zodanig dat bij gebruik van muziek de geluidsbelasting buiten het hotel het in het Activiteitenbesluit toegestane geluidsniveau overschrijdt."

Artikel 4.4

"[...] e. De in lid 4.4 onder sub a en sub b genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden."

Artikel 5.1

"De voor 'Waterstaat - Waterkering' aangewezen gronden zijn, naast de andere voor deze gronden geldende bestemming(en), bestemd voor:

a. (werken ten behoeve van) de waterkering,

met de daarbij behorende:

- b. wegen en paden;
- c. water;
- d. bouwwerken, geen gebouwen en overkappingen zijnde."

Artikel 7

"De bouwgrenzen mogen in afwijking van het bepaalde in hoofdstuk 2, uitsluitend worden overschreden door:

- a. tot gebouwen behorende stoepen, stoeptreden, trappen(huizen), galerijen, hellingsbanen, funderingen, balkons, erkers, entreeportalen, noodtrappen, veranda's en afdaken, mits de overschrijding niet meer bedraagt dan 1,50 m;
- b. andere ondergeschikte onderdelen van gebouwen, mits de overschrijding niet meer bedraagt dan 1,00 m."

Artikel 9.1.1

"De gronden ter plaatse van de aanduiding "vrijwaringszone - dijk" zijn, naast de andere op de verbeelding voor die gronden aangewezen bestemming (basisbestemming), tevens bestemd voor de bescherming, ophoging, verbreding en verbetering van het doelmatig en veilig functioneren van de nabijgelegen waterkering met de daarbij behorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde."

Artikel 9.1.2

"a. In afwijking van het bepaalde bij de andere aangewezen bestemmingen zullen op of in deze gronden geen gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd, anders dan ten behoeve van de "vrijwaringszone - dijk".

b. Ten behoeve van de "vrijwaringszone - dijk" zullen geen gebouwen worden gebouwd.

c. Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van de "vrijwaringszone - dijk" geldt de volgende regel:

1. de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zal ten hoogste 2,00 m bedragen."

Artikel 10

"Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van de bij recht in de regels gegeven maten, afmetingen en percentages, met uitzondering van de oppervlaktematen, tot ten hoogste 10% van die maten, afmetingen en percentages, mits:

- de afwijking om bouwtechnische redenen en/of redenen van doelmatigheid noodzakelijk en aantoonbaar is en geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan natuurlijke, ecologische of landschappelijke waarden."

Bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986"

Artikel 12

"Gebouwen en andere bouwwerken welke bij de eerste terinzagelegging van het plan bestaan, worden gebouwd of kunnen worden gebouwd krachtens een voor dat tijdstip aangevraagde bouwvergunning en in enigerlei opzicht van het plan afwijken, mogen, mits de

bestaande afwijkingen naar de aard niet worden vergroot en behoudens onteigening krachtens de wet:

1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd of met ten hoogste 10% van de op dat tijdstip bestaande inhoud worden uitgebreid;

[...]"

Algemene plaatselijke verordening Terschelling 2021

Artikel 1:8

"De vergunning of ontheffing kan door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:

[...]d. de bescherming van het milieu.

[...]"

Artikel 2:12

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.

2. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 wordt de vergunning slechts geweigerd:

a. ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;

b. indien de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;

c. indien door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of

d. indien er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.

3. Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Waterschapskeur of het Provinciaal wegenreglement Provincie Friesland."