Aan Familie Bierema
t.a.v. de heer J. Bierema
Oosterend 39A
8897 HX OOSTEREND

Zaaknummer: JC/290504
Uw kenmerk:
Datum:
Onderwerp: Ontwerpweigering omgevingsvergunning donkerte belevingsplek

Geachte heer Bierema,

Op 12 mei 2022 diende u een aanvraag om een omgevingsvergunning in voor het realiseren van een donkerte belevingsplek op het perceel kadastraal bekend gemeente Terschelling, sectie K, nummer 654, plaatselijk bekend als Oosterend 39, te 8897 HX Oosterend.

De omgevingsvergunning is op 2 augustus 2022 van rechtswege verleend. Hiertegen werd op 26 augustus 2022 bezwaar gemaakt. De commissie van advies voor de bezwaarschriften heeft op 6 januari 2023 een advies aan ons uitgebracht. Uit dit advies volgt dat de van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor de activiteit geen stand kan houden (zie overweging 3.6 van het advies), de reguliere procedure niet van toepassing is (zie overweging 3.7 van het advies) en om die reden de omgevingsvergunning van rechtswege herroepen moet worden en dat bij het te nemen besluit op bezwaar alsnog een inhoudelijke beoordeling van de gehele aanvraag plaats moet vinden. Wij hebben de aanvraag opnieuw inhoudelijk beoordeeld.

Voornemen weigeren omgevingsvergunning
Het bestemmingsplan staat geen donkerte belevingsplek toe. Medewerking kan alleen plaatsvinden door af te wijken van het bestemmingsplan. Voor die afwijking zien wij in ruimtelijk opzicht geen aanleiding. Om die reden zijn wij voornemens de omgevingsvergunning alsnog te weigeren op grond van artikel via artikel 2.12, lid 1, onder a, 3º Wabo. De gevraagde activiteit is in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Voor verlening daarvan kunnen wij geen goede ruimtelijke onderbouwing geven.
Vanaf bladzijde 6 van deze brief kunt u lezen waarom wij voornemens zijn om de omgevingsvergunning alsnog te weigeren.

Indienen zienswijzen
Aangezien de uitgebreide procedure op deze aanvraag van toepassing is, dienen wij de weigering eerst in ontwerp voor een periode van zes weken ter inzage te leggen. De aanvraag, het voornemen tot weigering, de ontwerpweigering verklaring van geen bedenkingen en de bijbehorende stukken liggen vanaf <nog invullen> zes weken ter inzage.

Over ons voornemen tot weigering kunnen u en andere belanghebbenden een zienswijze indienen. Dat wil zeggen het geven van een reactie op het ontwerp. Dit kan door het sturen van een brief aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling, Postbus 14, 8880 AA West-Terschelling. Ook kan mondeling een zienswijze kenbaar worden gemaakt. U kunt hiervoor een afspraak maken met team Juridisch Control via telefoonnummer 0562-446244. Om termijnoverschrijding te voorkomen, adviseren wij om minimaal twee weken voor het verlopen van de termijn een afspraak te maken.

Eventuele zienswijzen worden beoordeeld en meegenomen in het te nemen besluit op bezwaar. Tegen dat besluit op bezwaar staat beroep bij de rechtbank open

Publicatie
Wij publiceren de ontwerp weigeringsbeschikking in ‘De Terschellinger’ en op de gemeentelijke website via het gemeenteblad.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong, Secretaris/directeur	mr. R.S. Cazemier, wnd. burgemeester.

Bijlage(n): Ontwerp weigeringsbeschikking + ontwerpweigering vvgb + stukken

Ontwerp weigeringsbeschikking

Vergunningnummer: JC/290504

Olo-registratienummer: OLO-nummer 6971753: ontwerpweigeringsbesluit

Verzenddatum:

Ontwerp weigeringsbeschikking uitgebreide procedure

Op 12 mei 2022 is de aanvraag van de familie Bierema, woonachtig op Oosterend 39, 8897 XC, te Oosterend bij ons ingediend. De aanvraag ziet op het realiseren van een donkerte belevingsplek op het perceel kadastraal bekend als gemeente Terschelling K 654, achter het perceel van Oosterend 39 te Oosterend.

De aanvraag houdt in dat er een omgevingsvergunning wordt gevraagd voor de volgende activiteiten:

- het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid sub a Wabo), en
- handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening (artikel 2.1, eerste lid sub c Wabo).

Procedure
Wij hebben deze ontwerpbeschikking voorbereid volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure overeenkomstig het bepaalde in § 3.3. en getoetst aan artikel 2.10 en 2.12 van de Wabo. Daarnaast is de aanvraag getoetst aan het Besluit omgevingsrecht (het Bor) en de Regeling omgevingsrecht (het Mor). De aanvraag betreft een bouwwerk van meer dan 50 m2, waardoor wij geen toepassing kunnen geven aan artikel 4 Bijlage 2 van het Bor, waardoor de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is (artikel 3.10, lid 1, onder a. Wabo).

Op basis van deze procedure dienen wij eerst een ontwerpbeschikking voor een periode van zes weken ter inzage te leggen, samen met een weigering in ontwerp om een verklaring van geen bedenkingen af te geven. Belanghebbenden kunnen op beide ontwerpbeslissingen in die periode een zienswijze geven.

Aanvullende/gewijzigde gegevens
Omdat de aanvraag nog niet compleet was, hebben wij op 9 juni 2022 om aanvullende gegevens verzocht. Op 20 juli 2022 hebben wij de aanvullende gegevens ontvangen, bestaande uit een aanvraagformulier voor de activiteit ‘bouwen’, een situatietekening, de inrichting van parkeervoorzieningen op het eigen terrein, een plattegrondtekening, een aanzichttekening, een doorsnedetekening, principe details van gezichtsbepalende delen van het bouwwerk en een opgave van de toe te passen bouwmaterialen en de kleur daarvan.

Ontwerpweigering
Wij zijn voornemens om, gelet op artikel 2.12, lid 1, onder a., 3º van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. De inhoudelijke motivering om de omgevingsvergunning te weigeren is als bijlage aan deze ontwerpbeschikking toegevoegd.

De raad is voornemens om een verklaring van geen bedenkingen te weigeren voor de door u aangevraagde omgevingsvergunning. Die ontwerpweigering treft u achter deze ontwerpbeschikking aan.

Bijbehorende documenten
De volgende documenten maken integraal deel uit van de weigering en zijn als zodanig bijgevoegd:

1. Aanvraagformulier (publiceerbaar), ingekomen 12 mei 2022;
2. Webformulier 254584 Intake;
3. Donkere nachten brochure;
4. Tekening belevingsplek doorsnede, ongedateerd 6971753_1652361701449 ingekomen 12 mei 2022;
5. Tekening belevingsplek doorsnede, ongedateerd 6971753_1652361678468_Tekening_belevingsplek.jpg
6. Luchtfoto met aanduiding locatie donkerte belevingsplek, ongedateerd 6971753_1652361525549_Schermafbeelding_2022-05-12_om_15.01.51.png, ingekomen 23 augustus 2022;
7. Aanvullingen, ingekomen 20 juli 2022.
8. Raadsbesluit van <nog in vullen>: weigering een verklaring van geen bedenkingen af te geven voor de gevraagde omgevingsvergunning.

Zienswijzen
De aanvraag, de ontwerp-weigering om een omgevingsvergunning te verlenen en de ontwerpweigering om een verklaring van geen bedenkingen af te geven liggen met bijbehorende stukken op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met ingang van <datum nog invullen> gedurende zes weken ter inzage gelegd. Gedurende deze termijn kunnen belanghebbenden zienswijzen over de ontwerpweigeringen indienen bij de gemeente Terschelling, Postbus 13, 8880 AA te WEST-TERSCHELLING. Om termijnoverschrijding te voorkomen, adviseren wij om minimaal twee weken voor het verlopen van de termijn een afspraak te maken.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
Secretaris/directeur

mr. R.S. Cazemier,
wnd. burgemeester.

Bijlage bij de ontwerp weigeringsbeschikking

Inhoudelijke overwegingen

De aanvraag ziet op het realiseren van een donkerte belevingsplek. Op basis van artikel 2.10 Wabo hebben wij de aanvraag getoetst aan de hand van het bestemmingsplan het Bouwbesluit 2012, de bouwverordening, en de welstandsnota (artikel 2.10, eerste lid van de Wabo). De aanvraag ziet op twee onderdelen:

- het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid sub a Wabo)
- handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening (artikel 2.1, eerste lid sub c Wabo).

1. Bouwen van een bouwwerk

De aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a van de Wabo, kan alleen worden verleend als deze voldoet aan de in artikel 2.10 eerste lid van de Wabo gestelde toetsingscriteria.

Een toetsing aan deze criteria heeft plaatsgevonden.

Bestemmingsplan

De gegevens en bescheiden die horen bij de aanvraag omgevingsvergunning zijn getoetst aan het geldende bestemmingplan ‘Buitengebied Polder’. Het plan is hiermee in strijd. Wij zijn voornemens om de aanvraag hierop te weigeren. Hierna onder punt 2 leggen wij uit waarom.

Het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening

De gegevens en bescheiden behorende bij de aanvraag omgevingsvergunning zijn getoetst aan de relevante voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening. Op grond van de ingediende stukken ten behoeve van deze aanvraag is voldoende aannemelijk gemaakt dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012.

Welstand

De gegevens en bescheiden behorende bij de aanvraag omgevingsvergunning zijn niet getoetst aan de redelijke eisen van welstand, genoemd in de welstandsnota. Hier wordt niet aan toegekomen, omdat wij niet mee willen werken aan het afwijken van het bestemmingsplan.

2. Activiteit strijdig gebruik

Bestemmingsplan

In gevallen waarin een aanvraag strijdig is met een bestemmingsplan, moet de aanvraag ook aangemerkt worden als een verzoek tot afwijking van het geldende bestemmingplan (artikel 2.10, lid 2 Wabo). Als de aanvraag niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (artikel 2.12, aanhef Wabo) en wij bij het besluit tot vergunningverlening een goede ruimtelijke onderbouwing kunnen geven (artikel 2.12, lid 1, onder a., 3º Wabo), dan kan een omgevingsvergunning worden verleend.

Wij zijn van oordeel dat hier sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening en om die reden zij wij voornemens de aanvraag te weigeren. We leggen hierna uit waarom.

Beoordeling
Het perceel Oosterend 39 te Oosterend is in het bestemmingsplan ‘Buitengebied Polder’ bestemd voor ‘Agrarisch’. Binnen die bestemming is het perceel voorzien van de aanduidingen voor een bouwperceel, een paardenhouderij, boerengolf en recreatieappartementen. Agrarische en genoemde activiteiten zijn daarmee van een positieve bestemming/aanduiding voorzien. Activiteiten die niet in planregel 3.1 zijn genoemd zijn als strijdig gebruik aangemerkt.

De donkerte belevingsplek bestaat uit een verharde ondergrond (oppervlakteverharding) in de vorm van een cirkel met diameter van 6,5 meter. De cirkel zal omringd worden door een tuinwal (ophogen van grond) met in het midden een speciale bank (bouwwerk, geen gebouw zijnde) van dezelfde hoogte als die tuinwal. De aanleg van oppervlakteverharding en het ophogen van grond (aanleg van een tuinwal of verplaatsing daarvan) is het uitvoeren van een werk of werkzaamheid en daarmee een vergunningplichtige activiteit genoemd in artikel 2.1, lid 1, onder b. Wabo. Het neerzetten van een bank is het plaatsen van een bouwwerk, geen gebouw zijnde (artikel 2.1, lid 1, onder a. Wabo).

Beoordeling van de ‘donkerte belevingsplek’ op afzonderlijke oordelen
Als we de ‘donkerte belevingsplek’ op afzonderlijke onderdelen beoordelen, komen we tot de conclusie dat deze activiteit niet past binnen het bestemmingsplan.

Gronden mogen niet worden opgehoogd, tenzij bedoeld voor de inrichting en het onderhoud van de cranberrycultuur (planregel 3.4, onder a., sub 2). In afwijking hiervan kan met binnenplanse omgevingsvergunning de grond slechts worden opgehoogd als dit noodzakelijk is voor de teelt van de binnen de bestemming toegestane gewassen en geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan diverse waarden (planregel 3.5, onder c.). De aanleg van een tuinwal als onderdeel van de donkerte belevingsplek valt hier niet onder. Het valt dus onder het verbod van planregel 3.4, onder a., sub 2.

De aanleg van een oppervlakteverharding wordt niet in planregel 3.1 (bestemmingsomschrijving) noch in planregel 3.4 (de specifieke gebruiksregels) genoemd. De aanleg ervan is niet strijdig zolang de oppervlakteverharding dienstbaar is aan één van de bestemmingsdoeleinden genoemd in planregel 3.1. Dat is hier niet het geval. De aanleg van een oppervlakteverharding voor de donkerte belevingsplek is strijdig met planregel 3.1. De donkerte belevingsplek wordt immers niet in planregel 3.1 genoemd.

De plaatsing van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, tot een maximale hoogte van 1,5 meter buiten het bouwperceel is toegestaan (planregel 3.2, onder e, sub 4). Het bouwwerk moet, evenals de oppervlakteverharding, wel dienstbaar zijn aan één van de bestemmingsdoeleinden genoemd in planregel 3.1. Het plaatsen van een bank als onderdeel van de donkerte belevingsplek is dat niet.

Als het bestemmingsplan zelf geen afwijkmogelijkheid kent, dan moet worden beoordeeld of via artikel 4, bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) met vergunning van het bestemmingsplan kan worden afgeweken en met vergunning een donkerte belevingsplek kan worden gerealiseerd. Dat is niet het geval. En al zou dat wel het geval zijn, dan verlenen wij daaraan geen medewerking. De reden hiervoor zijn dezelfde als die hieronder staan genoemd onder het kopje ‘Beoordeling van de donkerte belevingsplek als project’.

Omdat artikel 4, bijlage II van het Bor hier niet van toepassing is, blijft slechts nog de mogelijkheid van artikel 2.12, lid 1, onder a., 3º Wabo over.

Zoals wij hierboven al hebben aangegeven, zijn wij van oordeel dat een donkerte belevingsplek in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en om die reden zij wij voornemens de aanvraag te weigeren. We leggen hierna uit waarom.

Beoordeling van de 'donkerte belevingsplek' als project
De donkerte belevingsplek is een project: het is een samenstel van oppervlakteverharding, ophogen van grond en plaatsen van een bouwwerk met een bepaalde gebruiksfunctie. Een project is een activiteit of samenstel van activiteiten genoemd in artikel 2.1, lid 1 Wabo (artikel 1.1, lid 1 Wabo). Een activiteit is een activiteit genoemd in artikel 2.1, lid 1 Wabo (artikel 1.1, lid 1 Wabo). In artikel 2.1, lid 1 Wabo worden diverse activiteiten genoemd.

Omdat de donkerte belevingsplek een project is, moeten de drie activiteiten in zijn geheel worden beoordeeld. Daarbij is van belang wat de toegelaten gebruiksfuncties in het bestemmingsplan zijn. De bestemming is namelijk 'Agrarisch'. Toegestaan is een agrarisch bedrijf met een (in hoofdzaak) grondgebonden agrarische bedrijfsvoering. Een agrarisch bedrijf is een bedrijf gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren (planregel 1.7). Bij grondgebonden agrarische bedrijfsvoering gaat het om het houden van dieren en om het telen van gewassen buiten bedrijfsgebouwen in de weide of op landbouwgrond. In combinatie met dit type agrarisch bedrijf zijn een aantal neven- of ondergeschikte mogelijkheden toegekend, vermeld in planregel 3.1. Deze toegelaten nevengeschikte- of ondergeschikte mogelijkheden hebben gemeenschappelijk het kunnen uitoefenen van een agrarisch bedrijf al dan niet met de mogelijkheid van derden om het wonen en werken op een agrarisch bedrijf te kunnen ervaren.

Het bestemmingsplan biedt zelf een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid om niet-agrarische functies toe te laten bij het agrarisch bedrijf. Daarvoor is een beperkte lijst van activiteiten in bijlage 4 bij de regels opgenomen. Belangrijk ruimtelijk-planologisch kenmerk daarbij is dat het om ondergeschikte activiteiten gaat. De agrarische bedrijfsfunctie is en moet de hoofdfunctie blijven. In de bijlage wordt gesproken over een ruimte van 20% voor niet-agrarische functies zoals museale activiteiten en naar de aard en invloed op de omgeving daarmee vergelijkbare voorzieningen. Voor dergelijke voorzieningen mag maximaal 20% van de gebouwen worden ingericht.

Een donkerte belevingsplek maakt geen deel uit van de in het bestemmingsplan genoemde agrarisch activiteiten. Ook is er geen sprake van een naar de aard daarmee gelijk te stellen agrarische activiteit. Het gaat bij de museale en andere activiteiten genoemd in bijlage 4 om activiteiten die vanuit de gebouwen worden uitgeoefend. Een belevingsplek buiten de gebouwen op het onbebouwde deel van het agrarisch perceel kan hier niet onder worden begrepen.

De donkerte belevingsplek kan worden toegestaan via een buitenplanse omgevingsvergunning als die activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing bevat voor het afwijken van het bestemmingsplan. De donkerte belevingsplek binnen de bestemming Agrarisch op het perceel Oosterend 39 getuigt niet van een goede ruimtelijke ordening. Dit is gebaseerd op het volgende. Agrarische bedrijven lagen vroeger veelal binnen de bebouwde kom van Oosterend. Een deel van die bedrijven is de afgelopen tientallen jaren zodanig gegroeid dat een verdere vergroting van deze bedrijven niet meer mogelijk was op de plek binnen de bebouwde kom.

Bestemmingsplan- en milieuregels boden op die plaatsen geen ruimte meer voor verdere vergroting. Daarom is een deel van die agrarische bedrijven verplaatst naar buiten de bebouwde kom. Een aantal agrarische bedrijven ligt daarentegen nog binnen de bebouwde kom.

In die gevallen wordt een op maat gemaakte bestemming aan het betrokken perceel toegekend. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de huidige ligging en huidige activiteiten van dat agrarisch bedrijf. Eén van die bedrijven is het bedrijf Puur Terschelling, gelegen Oosterend 39.

Het toekennen van een bedrijfsspecifieke bestemming betekent het volgende. Binnen de bestemming Agrarisch is een beperkt bouwperceel toegekend. Enerzijds is dit gedaan omdat er geen sprake is van een bedrijf dat in hoofdzaak gericht is op productie van voedsel, anderzijds is dat gedaan vanwege de ligging binnen de bebouwde kom Oosterend. Daarmee wordt bereikt dat het bedrijf alleen nog die (bestaande) activiteiten kan verrichten die passen bij de omgeving (in de bebouwde kom) waarin het bedrijf ligt.

Het bouwperceel is aangewezen op de zuidkant van het perceel Oosterend 39. Daar mogen gebouwen worden gebouwd van waar uit bedrijfsactiviteiten mogen plaatsvinden. Op die wijze worden de gevolgen van die bedrijfsactiviteiten (zoals geluidhinder) zoveel mogelijk beperkt voor de bewoners van de woning die vlakbij de noordkant van het perceel Oosterend 39 is gelegen. Plaatsing van het bouwperceel op de zuidkant van perceel Oosterend 39 is een logische keuze. Op die plaats hebben altijd al bedrijfsgebouwen gestaan.

Het toelaten van een donkerte belevingsplek aan de noordkant van het perceel Oosterend 39 betekent het verlaten van het ruimtelijk uitgangspunt om bedrijfsactiviteiten aan de zuidkant van het perceel te laten plaatsvinden. De noordkant van het perceel (dus buiten het bouwperceel) mag immers alleen gebruikt worden voor grondgebonden agrarische activiteiten, zoals het buiten laten lopen van landbouwhuisdieren. De donkerte belevingsplek heeft een publieksaantrekkende werking. Het is namelijk bedoeld voor wandelend en fietsend publiek zo heeft de aanvrager op de zitting voor de bezwaarschriftencommissie aangegeven. Een donkerte belevingsplek is daarmee niet gericht op agrarisch (gerelateerd) gebruik.

De fietsers en wandelaars passeren het perceel Oosterend aan de noordkant via het fietspad. Deze zullen vervolgens ‘blijven hangen’ bij de donkerte belevingsplek zodat het er op die momenten dan minder rustig zal zijn; zo ook voor de bewoners van de naastliggende woning aan de westkant van het perceel Oosterend 39. Als de donkerte belevingsplek wordt toegestaan op de beoogde locatie, ontstaat daarmee (in planologisch opzicht) een nieuwe activiteit en daarmee tegelijk een verspreiding van bedrijfsactiviteiten over het gehele perceel, dus ook buiten het bouwperceel.

Op het bedrijfsperceel zijn in de afgelopen jaren meerdere activiteiten toegelaten/ontstaan. Het publiekstrekkende bedrijf heeft zich ontwikkeld tot een omvang die qua invloed op de omgeving schuurt met de locatie in het dorp. Er is sprake van een omvang die van invloed is op de leefomstandigheden in het dorp Oosterend. De bedrijfsactiviteiten nemen met een donkerte belevingsplek verder toe op een perceel dat gezien de ligging binnen de bebouwde kom in beginsel geen ruimte meer biedt voor verdere ontwikkeling van haar bedrijfsactiviteiten. Een verdere groei van het bedrijf leidt tot een opeenstapeling van activiteiten die zich steeds verder verwijdert van het agrarische karakter van het bedrijf, dat niet passend wordt geacht op deze locatie en die een verdergaande aantasting van het woon- en leefklimaat in Oosterend met zich mee zal brengen.

Conclusie
Het toelaten van een nieuwe voorziening met een publieksaantrekkende werking op het perceel Oosterend 39 is van uit een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk.