



de Rechtspraak

Rechtbank
Noord-Nederland

[] AANTEKENEN [] PER POST [] EMAIL

Mevrouw mr. J.S. Haakmeester
Postbus 4
3740 AA Baarn

Afdeling bestuursrecht

bezoekadres
Guyotplein 1
9712 NX Groningen
openingstijden
08:30-17:00 uur

correspondentieadres
Postbus 150
9700 AD Groningen

t (088) 361 14 35 algemeen
t (088) 361 13 33 belasting

e-mail voor voorzieningen:
bestuurvovo.nnl@rechtspraak.nl
e-mail voor beroepen:
bestuursrecht.nnl@rechtspraak.nl

www.rechtspraak.nl

datum 16 januari 2023
onderdeel Team WABO (milieu), BK en overig
contactpersoon mevr [REDACTED]
doorkiesnummer (088) 361 14 35
ons kenmerk zaaknummer LEE 21 / 710 WABOA WATE
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp het beroep van Gooische Hart Recreatie B.V. te Nes

Geachte mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer LEE 21 / 710 WABOA WATE deel ik u het volgende mee.

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend, [REDACTED]

de griffier [REDACTED]

uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Leeuwarden

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 21/710

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 januari 2023 in de zaak tussen

Gooische Hart Recreatie B.V., uit Nes (Fr.), eiseres

(gemachtigden: [REDACTED], [REDACTED], mrs. R.J. de Heer en E.A.W. Pleijsier)

en

het college van burgemeester en wethouders van Terschelling, verweerder

(gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED]).

Als derde-partijen nemen aan de zaak deel:

[REDACTED]

[REDACTED], e.a., de omwonenden, uit Hoorn, Terschelling

(gemachtigden: [REDACTED] en [REDACTED]).

Inleiding

Eiseres heeft bij verweerder meerdere aanvragen gedaan om omgevingsvergunning voor dezelfde locatie, de Boddelenweg 5 te Hoorn, Terschelling. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de afwijzing van de aanvraag die is ingediend op 5 februari 2020 (de aanvraag 2020).

Verweerder heeft geweigerd omgevingsvergunning te verlenen bij primair besluit van 25 mei 2020. Het bezwaarschrift van eiseres is ongegrond verklaard bij besluit van 18 januari 2021 (het bestreden besluit). Eiseres heeft tegen dat besluit pro forma beroep ingesteld. Haar beroep is ingeschreven onder zaaknummer LEE 21/710.

Eiseres heeft verzocht de onderhavige zaak gevoegd te behandelen met de zaak die is ingeschreven onder zaaknummer LEE 21/13 (de aanvraag 2019). De rechtbank heeft het verzoek ingewilligd (artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht, Awb).

Eiseres heeft de gronden van het beroep aangevuld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. De omwonenden hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven over de zaak.

Eiseres heeft gereageerd op het verweerschrift.

De rechtbank heeft de zaken op 5 december 2022 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigden van eiseres, de gemachtigden van verweerder en [REDACTED] en

■■■■■, mede namens andere omwonenden. Het onderzoek is ter zitting gesloten. Vervolgens zijn de zaken gesplitst. Naast deze uitspraak wordt daarom separaat uitspraak gedaan in de zaak bekend onder LEE 21/13 (artikel 8:14 van de Awb).

Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van het volgende.

1.1. Bij besluit van 25 oktober 2016 heeft de raad van verweerders gemeente het bestemmingsplan "Herstelbesluit Manege Boddelenweg 5 te Hoorn" vastgesteld. Daartegen is beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De ABRvS heeft op 25 april 2018 uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2018:1397, www.rechtspraak.nl).

1.2. In oktober 2018 heeft eiseres twee percelen aangekocht inclusief de daarbij behorende opstallen, gelegen aan de Boddelenweg 5 te Hoorn, Terschelling. De percelen zijn kadastraal bekend gemeente Terschelling, sectie K, 1379 (perceel K 1379) en K 1039 (perceel K 1039).

1.3. De aanvraag 2020 ziet op het volgende.

Op perceel K 1379:

- a. 53 appartementen met een receptie en kantine (bedrijfsgebouw 1);
- b. 18 paardenboxen en opslagruimte (bedrijfsgebouw 2);
- c. 37 parkeerplaatsen.

Op perceel K 1039:

- d. een niet-overdekte paardenbak;
- e. een langeercirkel;
- f. een mestplaat met toebehoren.

1.4. De aanvraag 2020 is behandeld op basis van de reguliere voorbereidingsprocedure (van § 3.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; Wabo).

1.5. Bij brief gedateerd 21 april 2020 heeft de Centrale Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit van hûs en hiem (hûs en hiem), geadviseerd dat het gewijzigde plan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

1.6. Bij besluit van 25 mei 2020 heeft verweerder omgevingsvergunning geweigerd. Eiseres heeft door tussenkomst van haar gemachtigde bezwaar gemaakt. De Commissie van advies voor de bezwaarschriften heeft een hoorzitting belegd. Eiseres heeft zich ter hoorzitting laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Bij advies gedateerd 6 januari 2021 heeft de commissie verweerder geadviseerd het bezwaar van eiseres ongegrond te verklaren en het primaire besluit in stand te laten. Daarnaast is verweerder geadviseerd om het verzoek van eiseres om een proceskostenvergoeding af te wijzen.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Daaraan is het advies van 6 januari 2021 ten grondslag gelegd. Uit dat advies is het volgende afkomstig.

“[...]

Omdat de verblijfsrecreatieve functie overheersend is aan de manege is het voorziene bouwplan naar het oordeel van de commissie eveneens niet passend binnen de bestemming Sport - Manege’.

3.5.4 afwijken bestemmingsplan

[...]

Ad 2 Bor

De commissie zal in dit kader bezien of het mogelijk is op de locatie van perceel 1379 een zelfstandig hotel te realiseren. Zoals ook uit de uitspraak van de Raad van State blijkt is een zelfstandig hotel in strijd met het ‘Horecabeleid Terschelling, vastgesteld 29 januari 2013, gedeeltelijk herzien 24 juni 2014’ ook wel Horecanota genoemd.

[...]

De commissie ziet, evenals het college, in al hetgeen is aangevoerd geen zodanig bijzondere omstandigheden, die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen, om van het beleid af te wijken.

Ad 3 projectomgevingsvergunning

Indien het plan valt binnen de reikwijdte van het Bor, maar op grond van het gevoerde beleid geen omgevingsvergunning kan worden verleend, is het college van burgemeester en wethouders niet bevoegd om een projectomgevingsvergunning te verlenen.

Op grond van vorenstaande overwegingen is de commissie van oordeel dat het bouwplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en daarom niet afgeweken kan worden van het bestemmingsplan.

3.5.5. Welstand

[...]

De commissie is van oordeel dat het welstandsadvies van hûs en hiem niet zodanige gebreken vertoont dat het niet aan de besluitvorming ten grondslag heeft mogen liggen. Uit het advies blijkt dat de welstandscommissie de welstandscriteria bij zijn beoordeling in acht heeft genomen.

[...]

De commissie is op grond van vorenstaande overwegingen van oordeel dat het bouwplan terecht is geweigerd wegens strijd met redelijke eisen van welstand.

Deel conclusie

Omdat het bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan en aan redelijke eisen van welstand is de commissie van oordeel dat het college de aanvraag op grond van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo moest weigeren.

[...]”

Wettelijk kader

3. Artikel 2.1., eerste lid aanhef en onder a. en c., van de Wabo bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: (a.) het bouwen van een bouwwerk en (c.) het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...].

Artikel 2.10, eerste lid, onder c. en d. bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning wordt geweigerd indien: (c.) de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...] en (d.) het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft [...] zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet [...].

Het tweede lid bepaalt dat in gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, de aanvraag mede aangemerkt wordt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts wordt geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12, eerste lid, onder a., bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

- a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...]:
 - 1°. [...]
 - 2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
 - 3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

3.1. Ter uitvoering van de uitspraak van de ABRvS bekend onder ECLI:NL:RVS:2018:1397, heeft de raad van verweerders gemeente het bestemmingsplan "Herstelbesluit Manege Boddelenweg 5 te Hoorn" vastgesteld (NL.IMRO.0093.HERSTELMANEGE-VG02, www.ruimtelijkeplannen.nl, het bestemmingsplan).



Afbeelding 1: de planlocatie aan de Boddelenweg 5, te Hoorn, Terschelling (uitsnede uit de verbeelding behorend bij het bestemmingsplan, www.ruimtelijkeplannen.nl).

Het perceel K 1379 is aangewezen voor de bestemming 'Sport-Manege' (ter hoogte van de kruising van de Boddelenweg met de Eesweg, aangeduid in de donkergroene kleur). Het perceel K 1039 is gedeeltelijk aangewezen voor dezelfde bestemming, met de functiaanduiding 'specifieke vorm van sport - manegefaciliteiten'. Waar de lichtgroene kleur is ingetekend rust op het perceel de enkelbestemming "Agrarisch". Tussen genoemde percelen is een zwarte lijn getrokken. Die lijn verbeeldt een "relatie" tussen de beide percelen.

3.2. Met het oog op de bestemming zijn regels gegeven (de planregels). Deze regels luiden, voor zover relevant, als volgt.

Artikel 1, lid 1.5, van de planregels bepaalt dat onder "appartement" wordt verstaan: het geheel van bijbehorende vertrekken als afzonderlijk gemeubileerde woongelegenheden, bedoeld voor verblijfsrecreatie, in een groter gebouw.

Artikel 1, lid 1.12, bepaalt dat onder "bewoning" wordt verstaan: de huisvesting van een persoon (en diens/haar gezin of een daarmee gelijk te stellen groep personen):

- a. recreatieve bewoning:
 - 1. de bewoning die plaatsvindt in het kader van de weekend- en/of verblijfsrecreatie;
- b. [...]

Artikel 1, lid 1.27, bepaalt dat onder "manege-activiteiten" wordt verstaan: bedrijfsactiviteiten met een publieksgericht karakter, die zijn gericht op het bieden van gelegenheid tot het berijden en verzorgen van paarden en/of pony's (waaronder het lesgeven, de verhuur of het organiseren van wedstrijden en/of andere hippische evenementen).

Artikel 1, lid 1.32, bepaalt dat onder "paardenhouderij" wordt verstaan: een agrarisch aanverwant bedrijf dat is gericht op het africhten, het opleiden en het trainen, alsmede het opvangen, stallen en verhuren, waaronder huifkarverhuur, van paarden, pony's en/of ezels.

Artikel 1, lid 1.35, bepaalt dat onder "recreatieappartement" wordt verstaan: het geheel van bijbehorende vertrekken als afzonderlijk gemeubileerde woongelegenheden ten behoeve van verblijfsrecreatie in een groter gebouw.

Artikel 3 is getiteld "Agrarisch".

Artikel 3, lid 3.1., getiteld "Bestemmingsomschrijving" luidt als volgt:

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het grondgebonden agrarisch gebruik;
- b. cultuurgrond;
- c. [...]

met daaraan ondergeschikt:

- d-e. [...]
- f. extensief dagrecreatief medegebruik;
- g-h. [...]

met de daarbij behorende:

- i. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Artikel 4 is getiteld "Sport – Manege".

Artikel 4.1, getiteld "Bestemmingsomschrijving" luidt als volgt:

De voor 'Sport - Manege' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. dagrecreatieve voorzieningen zoals een midgetgolfbaan of een ponybaan;

met de daarbij behorende voorzieningen:

- b. onderdelen:
 - 1. kantines;
 - 2. een manege met de daarbij behorende voorzieningen zoals stallen, opslagloodsen en beheersruimten;
 - 3. bij de manege behorende logiesruimten;
- c. manegefaciliteiten in de vorm van een mestplaat, langeercirkel, stapmolen en een buitenrijbak;
- d-g. [...]

3.3. Op grond van artikel 12a van de Woningwet heeft de raad van verweerders gemeente de "Welstandnota Terschelling 2008" vastgesteld (de welstandsnota).

Toetsingskader

4. In deze zaak gaat het om een project als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Als het bevoegd gezag, in dit geval verweerder, een aanvraag voor een dergelijk project ontvangt dan moet hij de aanvraag toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo.

5. Artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo bevat een zogenoemd "limitatief-imperatief stelsel". Verweerder moet beoordelen of zich één of meer van de weigeringsgronden uit artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo voordoen. Als dat het geval is, dan moet hij weigeren om een omgevingsvergunning te verlenen. Verweerder heeft dan geen ruimte om een belangenafweging te maken. Gaat het evenwel om de c-grond, dan kan verweerder alleen op basis daarvan weigeren als vergunningverlening niet mogelijk is met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo.

Verweerder kan dus op grond van artikel 2.12 van de Wabo afwijken van het bestemmingsplan. De rechtbank oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Zij beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht.

Het geschil

6. Het geschil spitst zich toe op twee aspecten. Voor het eerste aspect is van belang dat eiseres "Gebouw A" in de gronden van beroep als volgt omschrijft:

"een gebouw met maximale bouwhoogte van 10 meter en een grondoppervlakte van 1.435 vierkante meter waarin een kantine, een receptie, keuken, personeelsruimten en 53 logiesruimtes worden gevestigd (Gebouw A). De logiesruimtes beschikken naast een slaapgedeelte ook over een zit-/leefgedeelte en een badkamer; [...]"

Bij het eerste aspect gaat het erom of de 53 logiesruimten in Gebouw A kunnen worden gekwalificeerd als "bij de manege behorende logiesruimten" in de zin van artikel 4.1, aanhef en onder b., onder 3. van de planregels.

Het tweede aspect is of het advies over de welstand aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd kon worden. Hierna zal de rechtbank vragen beantwoorden ter beoordeling van beide aspecten.

Is er sprake van een "manege" in de zin van de planregels?

7. De rechtbank overweegt dat de ABRvS in haar uitspraak reeds is ingegaan op de wijze waarop de in de planregels opgenomen definitie van "manege-activiteiten" rehtens moet worden uitgelegd. Uit die uitspraak is het volgende citaat afkomstig:

"19.3 Blijkens de in de planregels opgenomen definitie van manege-activiteiten en de verwijzing van de raad in zijn verweerschrift naar de VNG-handreiking paardenhouderij is een manege, zoals dat in het bestemmingsplan op het perceel [locatie 1] is toegestaan, een gebruiksgerichte paardenhouderij waar het rijden met paarden en het menen van paarden primair is gericht op de ruiter/amazone/menner. De Afdeling verwijst hierbij naar de in de VNG-handreiking paardenhouderij opgenomen definitie van een manege: "Een bedrijf kan als een manege worden beschouwd indien de activiteiten uitsluitend of in hoofdzaak bestaan uit het geven van instructie in één of meerdere disciplines aan derden met gebruik van paarden in eigendom van het bedrijf of aan derden met eigen paarden en het bieden van huisvesting aan die paarden. Ook kunnen er wedstrijden worden georganiseerd voor ruiters en amazones die met hun paarden van buitenaf komen. De meeste maneges hebben een kantine/foyer ingericht om klanten te ontvangen en waar gebruik kan worden gemaakt van consumptie." Gelet

hierop zijn het geven van paardrijlessen en het bieden van stalling aan paarden van derden activiteiten die naar het oordeel van de Afdeling bij een manege zijn toegestaan.

19.4. [...]

19.5. [...]

19.6 [...] Ook bij het geven van instructies/lessen aan derden met eigen paarden en het bieden van huisvesting aan die paarden, is sprake van een manege. De in de planregels opgenomen definitie van manege-activiteiten vereist naar het oordeel van de Afdeling ook niet dat op de manege bedrijfseigen paarden aanwezig zijn.

19.7. Waar [appellante] tot slot de vraag aan de orde stelt wanneer voldoende activiteiten worden ontplooid om te kunnen spreken van een manege, overweegt de Afdeling dat blijkens de in de planregels opgenomen definitie van een manege sprake moet zijn van activiteiten op een bedrijfsmatig niveau met een publieksgericht karakter gericht op het bieden van gelegenheid tot het berijden en verzorgen van paarden en/of pony's. De Afdeling volgt de raad in zijn stelling dat niet in algemene zin vooraf kan worden bepaald hoeveel stallen dan wel paarden ter plaatse exact aanwezig moeten zijn. In de praktijk zal aan de hand van de geboden activiteiten moeten worden beoordeeld of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten met een publieksgericht karakter. De Afdeling ziet in wat [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat een dergelijke definitiebepaling uit een oogpunt van rechtszekerheid niet aanvaardbaar is. Daarover overweegt de Afdeling ten overvloede dat de raad ter zitting heeft toelicht [sic] dat om te kunnen spreken van een manege het niet noodzakelijk is dat een overdekte rijhal aanwezig is. Van een manege kan ook sprake zijn indien de rijfaciliteiten niet overdekt zijn."

8. De rechtbank begrijpt de uitleg van de ABRvS aldus dat er sprake is van een "manege" in de zin van de planregels als aannemelijk is dat het bouwplan (exclusief de logies) dienstig is aan activiteiten op een bedrijfsmatig niveau met een publieksgericht karakter, gericht op het bieden van gelegenheid tot het berijden en verzorgen van paarden en/of pony's.

Is sprake van activiteiten op een bedrijfsmatig niveau met een publieksgericht karakter dat is gericht op het bieden van gelegenheid tot het berijden en verzorgen van paarden en/of pony's?

9. Tussen partijen is niet in geschil dat de activiteiten een publieksgericht karakter hebben dat is gericht op het bieden van gelegenheid tot het berijden en verzorgen van paarden en/of pony's. In geschil is of sprake is van activiteiten op een bedrijfsmatig niveau.

10. Eiseres heeft ter zitting gesteld dat sprake is van activiteiten op een bedrijfsmatig niveau. In dit verband heeft zij gewezen op de investering die met het project gemoeid is. Ook het gegeven dat het gaat om achttien paardenstallen en een eigen rijbak is een indicatie dat het gaat om bedrijfsmatige exploitatie. Volgens haar is relevant dat de manege zelfstandig niet-rendabel is. Als dat anders zou zijn, dan zouden geen appartementen nodig

zijn. Ook zou moeten worden gekeken naar het geheel, in plaats van te focussen op de inkomsten uit de manege.

10.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de economische onderbouwing van het project niet volledig is. Volgens hem volgt daaruit dat de voorgenomen manege-activiteiten met alle ondersteunende voorzieningen (zonder de substantiële bijdrage van de logiesfuncties) een structureel negatief rendement kennen. Daarmee is geen sprake van een op geldelijk gewin gerichte (semi-)bedrijfsmatige activiteit, aldus verweerder.

10.2. De rechtbank oordeelt als volgt.

10.2.1. De overweging van de ABRvS van de strekking dat in de praktijk aan de hand van de geboden activiteiten moet worden beoordeeld of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten met een publieksgericht karakter begrijpt de rechtbank aldus dat dit veeleer een kwestie is van handhaving. Dit aspect wordt daarom in de onderhavige zaak niet beoordeeld.

10.2.2. De rechtbank overweegt dat het bouwplan – voor zover hier relevant – voorziet in realisatie van:

- a. een receptie en kantine (bedrijfsgebouw 1);
- b. 18 paardenboxen en opslagruimte (bedrijfsgebouw 2);
- c. 37 parkeerplaatsen.
- d. een niet-overdekte paardenbak;
- e. een langeercirkel;
- f. een mestplaat met toebehoren.

10.2.3. De rechtbank overweegt dat perceel K 1039 is aangewezen voor de bestemming "Agrarisch". In artikel 4.1, aanhef en onder c., van de planregels zijn "manege-faciliteiten" opgenomen, waarbij de faciliteiten hiervoor genoemd onder d. tot en met f., expliciet zijn benoemd. Daarnaast is van belang dat de geschatte projectkosten volgens de aanvraag € 4.500.000 belopen (inclusief de appartementen). Voorts betreft de rechtbank hierbij, zoals de ABRvS ook heeft overwogen, dat een manege op Terschelling blijkens het bij de plantoelichting gevoegde rapport "Markt voor Manege Terschelling?" van HanzeConnect voor de inkomsten sterk afhankelijk is van het toerisme. Gelet hierop is een manege op Terschelling niet één op één vergelijkbaar met een manege op het vaste land waar de hoofdactiviteiten vaak worden gevormd door het aanbieden van rijlessen aan ruiters uit de omgeving van de manege.

10.2.3. Onder deze omstandigheden acht de rechtbank het aannemelijk dat de onderdelen a. tot en met f., die zijn opgesomd in rechtsoverweging 10.2.2., overeenkomstig de bestemming van het perceel kunnen worden gerealiseerd.

Kunnen de 53 recreatieappartementen rechtens worden gekwalificeerd als "bij de manege behorende logiesruimten" in de zin van de planregels?

11. De rechtbank stelt vast dat tussen partijen niet langer in geschil is dat de planregels niet voorschrijven dat de logiesfuncties op zichzelf ondergeschikt moeten zijn aan de manege-activiteiten.

12. Bij de toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan moet niet slechts worden gezien of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming van het perceel kan worden gerealiseerd. Daarnaast zal moeten worden gezien of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik wordt opgericht. Een bouwwerk moet in strijd met de bestemming worden geoordeeld als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet (vgl. rov. 5.2 van de uitspraak van de ABRvS van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4429, www.rechtspraak.nl).

13. Eiseres stelt dat de planregels niet eraan in de weg staan dat op de locatie logiesverblijven worden gerealiseerd, waar behalve een slaapgedeelte, ook een leefgedeelte en badkamer onderdeel van uitmaken.

13.1. Verweerder stelt zich in zijn verweerschrift op het standpunt dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan. Volgens hem heeft hij aan de hand van de plansystematiek uitgelegd dat ervoor is gekozen om een verschil te maken in soorten recreatieve overnachtingsvoorzieningen.

Recreatieappartementen worden in artikel 1, lid 1.35 van de planregels gedefinieerd als “het geheel van bijbehorende vertrekken als afzonderlijk gemeubileerde woongelegenheden ten behoeve van verblijfsrecreatie in een groter gebouw”. De term logiesfuncties is niet gedefinieerd, maar daarmee wordt een andere vorm van recreatie bedoeld dan recreatiewoningen. Daarnaast wijst hij erop dat, hoewel de term logies niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd, de raad daarmee heeft bedoeld een nachtverblijf toe te staan. Het gaat daarbij om een ruimte waarin ’s nachts kan worden geslapen, niet om zelfstandige woningen. Dergelijke zelfstandige woningen zijn in de planregels toegelaten onder de functie “recreatie-appartementen”, een begrip dat ook in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Daaruit blijkt dat met logies geen zelfstandige woning is bedoeld, anders zouden recreatieappartementen zijn toegestaan. Duidelijk is dat de aanvraag ziet op recreatieappartementen, nu deze zelfstandig bewoonbaar zijn door de aanwezigheid van een kookgelegenheid en badkamer en als zelfstandige wooneenheden worden verkocht, aldus verweerder.

13.2. In reactie op het verweerschrift betoogt eiseres dat verweerder voor het integrale karakter van het project onvoldoende oog heeft gehad. Zij verbindt daaraan de conclusie dat de aanvraag op onjuiste gronden is geweigerd.

13.3. De rechtbank is van oordeel dat de 53 recreatieappartementen rechtens niet kunnen worden gekwalificeerd als “bij de manege behorende logiesruimten” in de zin van de planregels. Redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk waarvan de logiesruimten deel uitmaken mede gebruikt zal worden voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet. Dat betekent dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan (artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c., van de Wabo). Daartoe overweegt de rechtbank als volgt.

13.3.1. Volgens vaste rechtspraak van de ABRvS zijn de op de verbeelding aangegeven bestemmingen en de daarbij behorende regels bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan en het gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. De niet-bindende toelichting bij het bestemmingsplan heeft in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling

van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemmingen en de bijbehorende planregels waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang duidelijk zijn. Omwille van de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd (vgl. rov. 5.1. van ECLI:NL:RVS:2022:2307, www.rechtspraak.nl).

13.3.2. De rechtbank is van oordeel dat de planregels waaraan moet worden getoetst in samenhang duidelijk zijn, gelet op de systematiek van het bestemmingsplan.

De rechtbank leest artikel 4 van de planregels in onderlinge samenhang met artikel 1 van de planregels zo, dat niet alleen moet worden getoetst aan de bijzondere regel in artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b., onder 3., van de planregels, maar dat daarbij ook moet worden betrokken dat in de planregels de onderstaande begrippen separaat zijn gedefinieerd:

- a. appartement, in artikel 1, lid 1.5;
- b. recreatieve bewoning, in artikel 1, lid 1.12 en
- c. recreatieappartement, in artikel 1, lid 1.35.

Daarbij bestaat tussen de begrippen “appartement” en “recreatieappartement” voor het onderhavige geval geen juridisch relevant onderscheid.

13.3.3. Naar het oordeel van de rechtbank is er geen redelijke twijfel mogelijk dat de planregels die met het oog op de bestemming zijn gegeven, uitsluitend het gebruik van de bouwwerken toestaan voor “logies” én dat dat begrip niet gelijk te stellen is met “appartementen”, “recreatieve bewoning” of “recreatieappartementen”. Die begrippen zijn immers wél gedefinieerd in het bestemmingsplan, maar behoren niet tot het toegestane gebruik op de percelen K 1379 en K 1039.

13.3.4. De reactie van eiseres op het verweerschrift maakt het voorgaande niet anders. De vraag of een bepaald gebruik binnen een bestemming past, kan worden beoordeeld aan de hand van de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik heeft gezien de aard, omvang en intensiteit. Bepalend is of de uitstraling zodanig is dat deze niet meer valt te rijmen met de functie van het perceel. Gelet op de tekeningen die zich in het dossier bevinden en de te verwachten gebruiksintensiteit op een toeristisch eiland zoals Terschelling, is de ruimtelijke uitstraling van het plan zodanig dat de 53 appartementen veeleer moeten worden gekwalificeerd als “(recreatie)appartementen” in de zin van de planregels, terwijl de planregels voor perceel K 1379 niet in de bouw daarvan voorzien.

Heeft verweerder deugdelijk gemotiveerd dat vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo niet mogelijk is?

14. Tussen partijen is niet in geschil dat het bestemmingsplan geen relevante mogelijkheid bevat om binnenplannen af te wijken van de planregels, zoals bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a., onder 1°, van de Wabo.

15. Eiseres voert aan dat de Adviescommissie over toepassing van de kruimelgevallenregeling door verweerder heeft overwogen dat zij heeft “bezien of het mogelijk is op de locatie van perceel 1379 een zelfstandig hotel te realiseren”. Eiseres stelt dat zij geen aanvraag heeft ingediend voor een zelfstandig hotel. Eiseres verbindt daaraan de conclusie dat de overwegingen in het advies daarover wat haar betreft onjuist zijn.

15.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat eiseres de sloop heeft aangevraagd van de bestaande rijhal en nieuwbouw van recreatieappartementen en (samengevat) een gebouw met daarin paardenboxen en opslag. Op grond van vaste jurisprudentie kan daarvoor geen kruimelafwijking worden verleend, aldus verweerder. In dit verband heeft hij verwezen naar de uitspraak van de ABRvS van 4 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:338, www.rechtspraak.nl).

15.2. De rechtbank begrijpt de beroepsgrond over toepassing van de kruimelgevallenregeling aldus dat eiseres daarmee beoogt te betogen dat van de planregels kan worden afgeweken op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a., onder 2°, van de Wabo.

15.3. De rechtbank is van oordeel dat de beroepsgrond faalt. Daartoe overweegt zij dat verweerder zich terecht op het standpunt stelt dat artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor in dit geval geen grondslag biedt voor gebruik in afwijking van de planregels. Het gebouw is immers niet feitelijk aanwezig en vergund. In onderdeel 9 staat dat het afwijkende gebruik alleen vergund mag worden als dat niet gepaard gaat met bouwactiviteiten die ertoe leiden dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume worden vergroot. In geval van nieuwbouw gaat het afwijkende gebruik per definitie gepaard met dergelijke bouwactiviteiten (vgl. rov. 7.2. van ECLI:NL:RVS:2022:571, www.rechtspraak.nl).

16. Eiseres heeft verder als beroepsgrond naar voren gebracht dat een inhoudelijke beoordeling had moeten plaatsvinden op de voet van artikel 2.12 eerste lid, aanhef en onder a., onder 3°, van de Wabo (een “buitenplanse afwijking”).

16.1. Verweerder stelt zich primair op het standpunt dat er een tweede weigeringsgrond is (behalve strijd met het bestemmingsplan). Het project is volgens hem óók in strijd met de redelijke eisen van welstand. Omdat verweerder zelfstandig bevoegd is om de aanvraag te weigeren wegens strijd met de redelijke eisen van welstand, is er geen reden om de raad te vragen de ruimtelijke aspecten van deze aanvraag te beoordelen, aldus verweerder. Subsidiair stelt verweerder zich op het standpunt dat zowel uit het primaire besluit als uit het besluit op bezwaar blijkt dat en waarom het door aanvrager voorziene recreatieappartementencomplex ter plaatse niet wenselijk is.

16.2. De rechtbank is van oordeel dat de beroepsgrond slaagt. Daartoe overweegt zij als volgt.

16.2.1. Uit de hierna volgende rechtsoverwegingen 17. tot en met 17.3.7. volgt dat, en waarom, de rechtbank verweerder niet volgt in zijn primaire standpunt.

16.2.2. De rechtbank volgt verweerder evenmin in zijn subsidiaire standpunt. Verweerder heeft ten onrechte in zijn besluitvorming tot uitgangspunt genomen dat sprake zou zijn van een “zelfstandig (appartementen)hotel”. De betekenis van het begrip “hotel” is in het bestemmingsplan niet omschreven. Daarom zoekt de rechtbank voor de uitleg van dit begrip aansluiting bij de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gegeven. De Dikke Van Dale Online, het groot woordenboek van de Nederlandse taal, vermeldt onder het lemma “hotel”: “gebouw ingericht voor het onderdak brengen van reizigers”. Dat verschilt in wezenlijke mate van het project waarvoor eiseres omgevingsvergunning heeft

aangevraagd, waarbij immers voor wat betreft de 53 recreatieappartementen geen sprake is van een hotel, restaurant of café ("horeca").

16.2.3. Naar het oordeel van de rechtbank is de door verweerder in dit verband aangehaalde horecanota niet-relevant in het onderhavige geval. Dat betekent dat verweerder niet kon volstaan met een verwijzing naar die horecanota ter motivering van het niet-toepassen van artikel 2.12 eerste lid, aanhef en onder a., 3°, van de Wabo.

Kon verweerder de besluitvorming baseren op het advies van hûs en hiem gedateerd 21 april 2020?

17. Eiseres heeft ter zitting gesteld dat zij met het project heeft aangesloten bij de welstandscriteria. In dit verband heeft zij verwezen naar de welstandscriteria die op pagina 18 van de welstandsnota staan.

17.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat uit de welstandsnota volgt dat wordt gestreefd naar harmonie met de eilander bouwtrant. Volgens hem is de gesloten kap daarvan een onderdeel, terwijl die in het bouwplan ontbreekt. Hij heeft in dit verband verwezen naar de objectgerichte criteria vermeld op pagina 53 van de welstandsnota.

17.2. De rechtbank begrijpt de beroepsgrond, zoals hiervoor weergegeven onder 17., aldus dat verweerder heeft gehandeld in strijd met de vergewisplicht door het bestreden besluit te baseren op het advies van hûs en hiem (artikel 3:9 van de Awb).

17.3. De rechtbank is van oordeel dat de beroepsgrond slaagt. Daartoe overweegt zij als volgt.

17.3.1. Uit bijlage 1, van de welstandsnota, getiteld "Kaart met gebiedsindeling", volgt dat de percelen zijn gelegen in Deelgebied 2 "Poldergebied met buurtschappen en verspreide bebouwing".

17.3.2. Op pagina 13 van de welstandsnota staat een toelichting op het gebiedsgericht beoordelingskader. Daaruit volgt dat het bouwplan zou moeten worden getoetst aan de welstandscriteria die zijn te vinden op pagina 18 en 19 van de Welstandsnota.

17.3.3. Er is ruimtelijk kwaliteitsbeleid voor deelgebied 2. Dat is beschreven op pagina 8 van de Welstandsnota. Daaruit is het volgende citaat afkomstig.

“3 RUIMTELIJK KWALITEITSBELEID TERSCHELLING

3.1 INLEIDING

[...]

3.2 HUIDIG RUIMTELIJK BELEID PER GEBIED

[...]

Poldergebied met buurtschappen en verspreide bebouwing

In het poldergebied bevinden zich enkele buurtschappen en verspreide bebouwing. Het kenmerk van het poldergebied is de openheid. Het behoud van de natuurwaarden en de openheid is voor het poldergebied een belangrijke doelstelling. Door de aanwijzing van de polder als beheersgebied is het agrarische gebruik van de polder minder intensief geworden. In het Structuurplan wordt aangegeven dat de bestaande agrarische bedrijven zich moeten kunnen ontwikkelen. Dit zal in sommige gevallen betekenen dat er nieuwe bedrijfsgebouwen gerealiseerd zullen worden. Deze uitbreidingsmogelijkheden worden in de tegen de dorpen aanliggende “randen” van de polder gegeven. Nieuwe ontwikkelingen dienen te passen binnen de aard en de schaal van het landschap c.q. het dorp. Het ruimtelijk beleid voor de polder is juridisch vastgelegd in het Bestemmingsplan Buitengebied - De Polder. Medio 2007 is een voorontwerp voor de herziening van het bestemmingsplan Buitengebied gereed. [...]

17.3.4. Uit het hierboven geciteerde deel van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid kan worden begrepen dat de volgende welstandsaspecten belangrijk worden geacht door de raad van verweerders gemeente:

- a. behoud van de natuurwaarden en de openheid van het poldergebied en/ of
- b. dat nieuwe ontwikkelingen dienen te passen binnen de aard en de schaal van het landschap c.q. het dorp.

De aspecten hierboven genoemd onder a. en b., keren evenwel niet terug in de welstandscriteria voor deelgebied 2. Bij deze stand van zaken kan de welstandscommissie de criteria genoemd in de vorige alinea niet in haar beoordeling betrekken alsof het welstandscriteria betreft.

17.3.5. De rechtbank overweegt dat het welstandsadvies van hûs en hiem gedateerd 21 april 2020, ziet op twee welstandscriteria:

- a. Aanzichten;
- b. Terreininrichting.

De rechtbank stelt vast dat hetgeen de welstandscommissie overweegt over de aanzichten niet is gebaseerd op de welstandscriteria die zijn geformuleerd over de “Aanzichten” die van toepassing zijn in deelgebied 2 (zie pagina 19 van de Welstandsnota).

De rechtbank stelt vast dat voor deelgebied 2 geen welstandscriteria zijn geformuleerd die zien op “Terreininrichting”.

De rechtbank is van oordeel dat hûs en hiem niet op kenbare wijze heeft getoetst aan de relevante gebiedsgerichte criteria die zijn opgesteld voor deelgebied 2.

17.3.6. Dat verweerder ter zitting heeft verwezen naar het objectgericht beoordelingskader baat hem niet (pagina 53, van de Welstandsnota). Het objectgerichte beoordelingskader ziet op bestaande objecten (zie pagina 14, laatste alinea, van de Welstandsnota), in dit geval “karakteristieke boerderijen op Terschelling”. In het onderhavige geval gaat het echter om nieuwbouw, zodat niet valt in te zien dat en waarom aan de objectgerichte criteria betekenis zou toekomen náást de welstandscriteria die zijn opgesteld voor deelgebied 2. De verwijzing naar de “eilander bouwtrant” maakt dat niet anders. Het had op de weg van verweerder gelegen om dat begrip uit te werken in de Beleidsintentie, hetgeen niet is gedaan.

17.3.7. Uit het voorgaande volgt dat verweerder zich niet voldoende ervan heeft vergewist dat het onderzoek van hûs en hiem op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Daarom kon hij dat advies niet ten grondslag leggen aan zijn standpunt dat het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet (artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d., van de Wabo).

17.3.8. Gelet op het voorgaande is het niet nodig om de overige beroepsgronden over het welstandsadvies te beoordelen.

Conclusie en gevolgen

18. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren. Zij zal het besluit op bezwaar gedateerd 18 januari 2021 vernietigen. Daarvoor zijn twee redenen.

18.1. Ten eerste kon verweerder zich niet zonder meer op het standpunt stellen dat omgevingsvergunning moest worden geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan. Gelet op artikel 2.10, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a., onder 3° heeft verweerder niet deugdelijk gemotiveerd of vergunningverlening in afwijking van de planregels mogelijk zou zijn. In zoverre is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 3:2 en 7:12 van de Awb.

18.2. Ten tweede kon verweerder zich niet baseren op het welstandsadvies van hûs en hiem gedateerd 21 april 2020. In zoverre is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 3:9 van de Awb.

Griffierecht

19. Omdat de rechtbank het beroep gegrond zal verklaren, zal zij verweerder opdragen het betaalde griffierecht van € 360,- aan eiseres te vergoeden.

Proceskosten

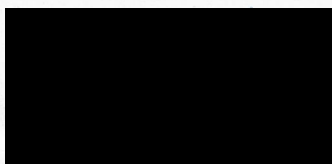
20. De rechtbank stelt de proceskosten voor de beroepsfase vast op € 1.674,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 837,- en wegingsfactor 1). Over de proceskosten voor de bezwaarfase moet verweerder een beslissing nemen in het te nemen besluit op bezwaar ter uitvoering van deze uitspraak.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit op bezwaar gedateerd 18 januari 2021 (zaaknummer JC/84499);
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 360,- (zegge: driehonderdzes euro) aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1.674,- (zegge: zestienhonderdvierenzeventig euro).

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Bastin, voorzitter, en mrs. P.H.M. Tapper-Wessels en D. Pool, leden, in aanwezigheid van mr. D.H. ter Beek, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 16 januari 2023.



griffier

voorzitter



16 JAN 2023

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop een afschrift van deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.