ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2723
Datum uitspraak	18 juni 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 januari 2023 heeft de raad van de gemeente Vlieland het bestemmingsplan "Vlieland - Partiële herziening Buitengebied Vlieland" gewijzigd vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in een partiële wijziging van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" dat op 27 mei 2013 is vastgesteld en heeft betrekking op een gedeelte van het strand, gelegen op het noordoostelijke deel van het eiland. Het besluit is genomen om het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" in overeenstemming te brengen met het nieuwe beleidskader voor het strandgebruik en evenementen, zoals neergelegd in de Strandnotitie Vlieland. Deze strandnotitie bepaalt onder meer dat strandbouwwerken van de gemeente het hele jaar mogen blijven staan, maar dat de richtlijnen van Rijkswaterstraat bepalen dat de strandbouwwerken in de winter (1 oktober - 1 april) moeten worden verwijderd van het strand. Na overleg met de ondernemers van het Noordzeestrand en Rijkswaterstaat is gebleken dat deze strandbouwwerken, onder aanvullende voorwaarden, wel permanent op het strand mogen staan. Het ontwerpbestemmingsplan maakte het voor Paal 50 vervolgens mogelijk om een gebouwtje op een vlonder jaarrond te laten staan op het strand.

Volledige tekst

202302351/1/R3.
Datum uitspraak: 18 juni 2025

AFDELINGBESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

Paal 50 B.V. en Vliehors Expres B.V., beide gevestigd in Vlieland (hierna: Paal 50),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Vlieland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Vlieland - Partiële herziening Buitengebied Vlieland" (hierna: het bestemmingsplan) gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Paal 50 beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 februari 2025, waar Paal 50, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.A. Jansen, advocaat te Heerenveen, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingsrecht

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

Het ontwerpplan is op 10 januari 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan voorziet in een partiële wijziging van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" dat op 27 mei 2013 is vastgesteld en heeft betrekking op een gedeelte van het strand, gelegen op het noordoostelijke deel van het eiland. Het besluit is genomen om het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" in overeenstemming te brengen met het nieuwe beleidskader voor het strandgebruik en evenementen, zoals neergelegd in de Strandnotitie Vlieland (hierna: strandnotitie). Deze strandnotitie bepaalt onder meer dat strandbouwwerken van de gemeente het hele jaar mogen blijven staan, maar dat de richtlijnen van Rijkswaterstraat bepalen dat de strandbouwwerken in de winter (1 oktober - 1 april) moeten worden verwijderd van het strand. Na overleg met de ondernemers van het Noordzeestrand en Rijkswaterstaat is gebleken dat deze strandbouwwerken, onder aanvullende voorwaarden, wel permanent op het strand mogen staan. Het ontwerpbestemmingsplan maakte het voor Paal 50 vervolgens mogelijk om een gebouwtje op een vlonder jaarrond te laten staan op het strand.

Tijdens de vaststellingsvergadering heeft de raad het plan echter bij amendement gewijzigd vastgesteld. Met de wijziging zijn er onder andere bouwregels toegevoegd aan het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland". Daarnaast wordt niet langer voorzien in de mogelijkheid om bouwwerken van Paal 50 jaarrond te laten staan. In plaats daarvan bepaalt artikel 2.4 van de planregels dat er onder andere een verbod wordt opgenomen in artikel 8.5,

onder g, van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland". Dit betreft het verbod om gronden ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van natuur - onderhoud en beheer" en "specifieke vorm van natuur - strandbewaking" te gebruiken voor de plaatsing van bouwwerken in de periode van 1 oktober tot 1 april.
3. Paal 50 exploiteert outdooractiviteiten op het gedeelte van het strand, waarop het plan betrekking heeft. Ten behoeve van deze activiteiten wordt in de zomerperiode op het strand een tijdelijk gebouwtje gebouwd, dat in de winterperiode weer wordt afgebroken. Paal 50 en Vliehors met wie ook gezamenlijke activiteiten worden uitgevoerd, kunnen zich niet verenigen met het bestemmingsplan onder andere omdat zij belang hebben bij het jaarrond laten staan van het gebouwtje en de vlonder.

Toetsingskader

4. 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.

Beroepsgronden

Het verbod op jaarrond aanwezige bouwwerken

5. Paal 50 betoogt dat het besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Daartoe voert zij ten eerste aan dat artikel 2.4 van de planregels afwijkt van de plantoelichting. Dat artikel bepaalt namelijk dat strandbouwwerken alleen zijn toegestaan in de periode van 1 oktober tot 1 april, terwijl in de plantoelichting staat dat beoogd is om permanente strandbouwwerken ten behoeve van outdoorbedrijven toe te staan.

Ten tweede voert Paal 50 aan dat de raad artikel 2.4 van de planregels onvoldoende zorgvuldig heeft gemotiveerd. De motivering zoals opgenomen in het amendement van de raad is daarvoor onvoldoende. Volgens hen is in de bestaande situatie voor dit stuk strand namelijk al geen sprake van een open Noordzeestrand. Daarbij wijst zij erop dat het strand in de periode van 1 oktober tot 1 april niet leeg is, aangezien het strandpaviljoen en de op palen gevestigde vlonders - waar de bouwwerken op worden geplaatst - jaarrond blijven staan. Daarnaast is de oppervlakte van gronden met de aanduidingen "specifieke vorm van natuur - onderhoud en beheer" en "specifieke vorm van natuur - strandbewaking" zodanig beperkt begrensd, dat daardoor jaarrond aanwezige bouwwerken op die gronden maar een beperkte impact hebben op de openheid van het strand, voor zover die openheid er daar al zou zijn. Dit geldt volgens haar te meer, nu deze gronden in de nabijheid van het jaarrond aanwezige strandpaviljoen liggen. Nu er in de bestaande situatie al geen sprake is van een te beschermen openheid en die openheid, voor zover die er wel zou zijn, niet aangetast wordt door de aanwezigheid van de bouwwerken van Paal 50, heeft de raad bij de belangenafweging dan ook niet meer gewicht kunnen toekennen aan het belang bij het behoud van een open Noordzeestrand dan aan het belang van Paal 50 bij de mogelijkheid om de bouwwerken jaarrond te laten staan. Tot slot heeft de raad bij die afweging ten onrechte niet in acht genomen dat in paragrafen 5.4.2 en 5.5 van de ecologische voortoets van 19 mei 2022, die als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd (hierna: de voortoets), wordt geconcludeerd dat de realisatie van permanente voorzieningen geen visuele of andere

verstoringseffecten heeft en vanwege het eenmalige karakter qua stikstofdepositie gunstiger is dan de huidige tijdelijke voorzieningen, aldus Paal 50.
5.1. De Afdeling stelt voorop dat de omstandigheid dat de plantoelichting strijdig is met de regels, op zichzelf nog niet betekent dat het plan om die reden vernietigd moet worden. De plantoelichting is immers geen juridisch bindend deel van het bestemmingsplan.

5.2. Artikel 2.4 van het bestemmingsplan "Vlieland - Partiële herziening Buitengebied Vlieland" voegt, onder andere, onderdeel g toe aan artikel 8.5 van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland".

Artikel 8.5 van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" luidt na de wijziging als volgt:

"Het is verboden de in deze bestemming begrepen gronden en de daarop voorkomende opstallen te gebruiken of in gebruik te geven of te laten voor een doel of op een wijze strijdig met deze bestemming waaronder in ieder geval wordt verstaan:

[…].

g. het gebruik van de gronden voor plaatsing van de ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke vorm van natuur - onderhoud en beheer' en 'specifieke vorm van natuur - strandbewaking' toegestane bouwwerken in de periode van 1 oktober tot 1 april."

5.3. De Afdeling stelt vast dat de plantoelichting geen motivering bevat voor de toevoeging van het verbod aan artikel 8.5, onder g, van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland". De raad heeft ook geen verweerschrift ingediend en was evenmin aanwezig op de zitting om zijn standpunt verder toe te lichten. De Afdeling kan zich daarom bij de beoordeling van de motivering van het besluit alleen baseren op wat er in het amendement van de raad is opgenomen.

In het amendement staat onder andere dat het Noordzeestrand zich in de herfst- en wintermaanden kenmerkt als een open ruimte zonder bebouwing, met uitzondering van twee strandpaviljoens, en dat deze openheid van maatschappelijke waarde is. Het ontbreken van negatieve effecten op het Natura 2000-gebied geeft een te beperkte kijk op hoe eilanders en gasten van het Noordzeestrand verstoringseffecten ervaren. De belangen van ondernemers bij het niet jaarlijks hoeven opbouwen en afbreken van het tijdelijke bouwwerk dienen afgewogen te worden tegen het belang bij het in stand houden van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, waarbij optische verstoring een factor van betekenis is.

5.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad artikel 2.4, waarmee aan artikel 8.5, onder g, van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" het verbod is toegevoegd, onvoldoende zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. Gelet op de onweersproken stelling van Paal 50 dat er vanwege de jaarrond aanwezige strandpaviljoens en op palen gevestigde vlonders in de bestaande situatie op dit gedeelte van het strand al geen sprake is van een open strand, kan de Afdeling het standpunt van de raad dat het verbod nodig is voor de bescherming van de maatschappelijke waarde van openheid van het Noordzeestrand, niet volgen.

De Afdeling overweegt verder dat uit het amendement niet blijkt hoe de betrokken belangen, waaronder de belangen van Paal 50, door de raad zijn afgewogen. Enkel onderkennen dat de belangen van de ondernemers afgewogen moeten worden tegen de belangen bij het in stand houden van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied is daarvoor niet voldoende. Verder blijkt uit het amendement evenmin of, en zo ja in hoeverre, de conclusie van de voortoets dat de realisatie van jaarrond aanwezige bouwwerken vanwege het eenmalige karakter qua

verstoringseffecten en stikstofdepositie gunstiger zijn dan de jaarlijkse realisatie van tijdelijke bouwwerken, door de raad in die afweging is betrokken
Het betoog slaagt.

Onbedoelde gevolgen

6. Paal 50 betoogt dat de bouwregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland", zoals gewijzigd door het bestemmingsplan, niet uitvoerbaar zijn en onvoldoende zijn gemotiveerd.

Daartoe voert zij ten eerste aan dat artikel 2.2.1 van het bestemmingsplan tot gevolg heeft dat het niet meer mogelijk is om gebouwen op de op palen gevestigde vlonders te plaatsen. Na de wijziging bepaalt artikel 8.2.7, onder b, van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" namelijk dat er voor gebouwen een maximale bouwhoogte van 3 m geldt. Die bouwhoogte moet op grond van artikel 2 van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" gemeten worden vanaf het maaiveld en niet vanaf de op palen gevestigde vlonder. Dit betekent dat een gebouw dat op een op palen gevestigde vlonder wordt geplaatst in feite altijd in strijd is met de maximale bouwhoogte van 3 m, omdat die bouwhoogte niet vanaf de vlonder, maar vanaf het maaiveld gemeten wordt. Dit terwijl Rijkswaterstaat voorschrijft dat jaarrond aanwezige gebouwen op vlonders op palen met een hoogte van ongeveer 1,3 - 1,4 m moeten staan. Het gewijzigde artikel 8.2.7, onder b, van de planregels is daarom onuitvoerbaar. De raad heeft ten onrechte nagelaten om te bepalen dat de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 3 m vanaf de begane grondvloer, zoals bijvoorbeeld wel in artikel 8.2.3, onder b, van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" is gedaan voor het drenkelingenhuisje.

Paal 50 voert ten tweede aan dat de raad ten onrechte heeft bepaald dat het verbod in artikel 8.5, onder g, van de gewijzigde planregels ook van toepassing is op de op palen gevestigde vlonders. Dit heeft tot gevolg dat ook de vlonders in de winterperiode verwijderd moeten worden. Volgens haar kan het niet de bedoeling van de raad zijn geweest om dit verbod ook voor de op palen gevestigde vlonders te laten gelden, aangezien die vlonders al jaren jaarrond blijven staan. Dat dit niet de bedoeling van de raad is geweest, blijkt volgens hen ook uit het amendement. Daarin staat namelijk dat alleen het voornemen tot aanpassing van het planologisch beleid waarmee ruimte wordt gecreëerd voor het jaarrond laten staan van bouwwerken op het Noordzeestrand ten behoeve van de opslag van strand- en sportattributen niet ten uitvoering moet worden gebracht. De raad heeft dus volgens Paal 50 bedoeld om het verbod in artikel 8.5, onder g, van de gewijzigde planregels enkel van toepassing te laten zijn op gebouwen voor opslag.

6.1. Artikel 2.2.1 van het bestemmingsplan "Vlieland - Partiële herziening Buitengebied Vlieland" voegt artikel 8.2.7 toe aan het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland".

Artikel 8.2.7 luidt:

"Voor het bouwen ten behoeve van de in lid 8.1 sub l genoemde gebouwen gelden de volgende regels:

[…];

b. de hoogte van de gebouwen mag niet meer dan 3 meter bedragen."

Artikel 8.2.3 van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" luidt:

"Voor het bouwen van de in lid 8.1 sub d genoemde gebouwen gelden de volgende regels:

[…];

b. de hoogte van een drenkelingenhuisje mag niet meer bedragen dan 3.50 meter vanaf de begane grondvloer."

Artikel 2.2 van het bestemmingsplan "Buitengebied Vlieland" luidt:

"de bouwhoogte / de nokhoogte van een bouwwerk: het verschil tussen het hoogste punt / de nok van een bouwwerk tot een zich loodrecht daaronder bevindend punt in het maaiveld *);"

6.2. Omdat de raad geen verweerschrift heeft ingediend en niet op de zitting is verschenen, is niet inzichtelijk geworden of de raad er bewust voor heeft gekozen om, anders dan voor het drenkelingenhuisje, te bepalen dat voor andere gebouwen een maximale bouwhoogte van 3 m, gemeten vanaf het maaiveld, geldt. En zo ja, waarom dit onderscheid gerechtvaardigd is. Ook is niet inzichtelijk gemaakt of het de bedoeling is geweest om het verbod in artikel 8.5, onder g, van de gewijzigde planregels ook van toepassing te laten zijn op de op palen gevestigde vlonders.

Omdat er in het geval van het drenkelingenhuisje is bepaald dat er gemeten moet worden vanaf de begane grondvloer en de op palen gevestigde vlonders in de bestaande situatie, naar onweersproken is gesteld, jaarrond op het strand aanwezig zijn, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden uitgesloten dat de raad niet bedoeld heeft om te regelen dat de bouwwerken, inclusief de op palen gevestigde vlonders, een maximale bouwhoogte van 3 m mogen hebben en dat ook die vlonders jaarlijks verwijderd moeten worden.

Gelet op deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat niet is gebleken dat de raad in de besluitvorming heeft meegewogen dat de op palen gevestigde vlonders in de bestaande situatie jaarrond op het strand aanwezig zijn en dat het gebouwtje van onder andere Paal 50 op deze vlonder geplaatst wordt. Het plan is daarom ook op dit punt onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Gelet op wat er in 5.4 en 6.2 is overwogen, is het besluit van 30 januari 2023, waarbij het bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld, in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb genomen.

Bestuurlijke lus

8. Op grond van artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

9. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat hiervoor is overwogen de onder 5.4 en 6.2 omschreven gebreken te herstellen. De raad moet de Afdeling en Paal 50 en Vliehors de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

10. In de einduitspraak wordt beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Vlieland op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat is overwogen onder 5.4 en 6.2, de daarin omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Vlieland van 30 januari 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Vlieland - Partiële herziening Buitengebied Vlieland" te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden

Griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 juni 2025

884-1123