



Onderwerp: Weigering specifieke verklaring van geen bedenkingen voor een omgevingsvergunning Donkerte belevingsplek, sectie K, nummer 654, plaatselijk bekend als Oosterend 39, te 8897 HX Oosterend

Jaar/nummer: 2024/ 156-O

In behandeling bij: Wethouder Ruige

Voorstel

We stellen de raad voor om een verklaring van geen bedenkingen af te geven voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een Donkerte belevingsplek op het perceel Oosterend 39 te weigeren.

Samenvatting

Het bedrijf Puur Terschelling heeft een omgevingsvergunning aangevraagd om een 'donkerte belevingsplek' te mogen realiseren. Een donkerte belevingsplek bestaat uit een bouwwerk en is een plek waar wandelend en fietsend publiek de donkere omgeving kunnen ervaren. We hebben de vergunningaanvraag, voor de activiteit 'bouwen' en voor de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan', beoordeeld. Het resultaat daarvan was dat de raad in ontwerp heeft geweigerd een verklaring van geen bedenkingen af te geven voor een omgevingsvergunning en wij de omgevingsvergunning in ontwerp hebben geweigerd. Tegen beide voorgenomen beslissingen is één en dezelfde zienswijze ingediend. Onze conclusie is dat we de omgevingsvergunning definitief moeten weigeren. Voordat we in besluit op bezwaar de omgevingsvergunning alsnog definitief weigeren, hebben we daarvoor van de raad nog nodig een definitieve weigering specifieke verklaring van bedenkingen voor een omgevingsvergunning.

Toelichting

Binnen het perceel Oosterend 39 (met 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 activiteiten kan verrichten die passen bij de omgeving 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 cumulatie van activiteiten die zich steeds verder verwijderd 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.

Als een besluit op een vergunningaanvraag moet worden voorbereid via de uitgebreide procedure en die aanvraag in strijd is met een bestemmingsplan, dan geldt het volgende. We moeten de raad dan vragen om al dan niet een verklaring van geen bedenking af te geven voor een aangevraagde vergunning ¹. De verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening ². We hebben hiervoor uitgelegd dat de verwezenlijking van een donkerte belevingsplek binnen een agrarische bestemming en buiten het bouwperceel, niet in het belang is van een goede ruimtelijke ordening.

Beoordeling van de ingediende zienswijze

Zienswijze-onderdeel: extensief dagrecreatief medegebruik

De aanvrager verschilt met het college van mening over de vraag of de onderhavige aanvraag betrekking heeft op een vorm van gebruik dat valt onder het door het bestemmingsplan toegestane extensief dagrecreatief medegebruik. Het college redeneert dat deze vorm van medegebruik slechts is toegestaan indien het ondergeschikt is aan een ter plaatse uitgeoefend agrarisch bedrijf. Dat nu is naar de overtuiging van de aanvrager geen houdbare stelling, omdat op grond van het bestemmingsplan het medegebruik ondergeschikt dient te zijn aan de in artikel 3.1 aanhef en onder a tot en met p genoemde toegelaten vormen van (hoofd-)gebruik voor gronden met de bestemming Agrarisch. Zelf memoreert het college al dat het perceel is voorzien van de aanduidingen voor een bouwperceel, een paardenhouderij, boerengolf en recreatieappartement.

¹ Artikel 6.5, lid 1 Besluit omgevingsrecht

² Artikel 6.5, lid 2 Besluit omgevingsrecht

Met de vergunning 2016- FUMO-19353 is op het perceel bovendien kamperen toegestaan. Niet kan worden gesteld dat het aangevraagde gebruik niet ondergeschikt is aan de ter plaatse toegelaten vormen van gebruik, nu het project zelf 33,17 m2 in beslag neemt en aan de bestaande tuinwal voor de aanleg waarvan krachtens genoemde vergunning toestemming werd verleend 12,44 m2 tuinwal wordt toegevoegd.

33,17 vierkante meter valt in het niet bij het oppervlak in gebruik voor de toegestane vormen van gebruik zodat het medegebruik voor extensieve dagrecreatieve doeleinden voldoet aan het bepaalde in artikel 1.40 van het bestemmingsplan.

Reactie op zienswijze-onderdeel: extensief dagrecreatief medegebruik

In de zienswijze worden twee vormen van ondergeschikt gebruik beschreven.

In de ontwerp weigeringsbeschikking verwijst het college over de ondergeschiktheid van functies naar bijlage 4 bij de regels van het bestemmingsplan Buitengebied Polder. Tussen de activiteiten in bijlage 4 en het begrip extensief dagrecreatief medegebruik (artikel 1.40) bestaat geen koppeling. Op grond van bijlage 4 bij de planregels heeft het college in de ontwerp weigeringsbeschikking vermeld dat een donkerte belevingsplek niet kan worden begrepen onder de ondergeschikte functies die in bijlage 4 zijn genoemd en als zodanig *kunnen* worden toegelaten bij een agrarisch bedrijf. Die conclusie wordt niet door de aanvrager bestreden en blijft daarmee ongewijzigd in stand.

De aanvrager verwijst naar het begrip extensief dagrecreatief medegebruik dat binnen de agrarische bestemming is toegelaten en geen deel uitmaakt van bijlage 4. Op grond van planregel 1.40 van het bestemmingsplan wordt onder extensief dagrecreatief medegebruik begrepen: *een recreatief gebruik van gronden dat ondergeschikt is aan de functie van de bestemming waarbinnen dit recreatieve gebruik is toegestaan, zoals wandelen, fietsen, paardrijden, kanoën, of een naar de aard daarmee gelijk te stellen medegebruik.*

Het gaat hierbij om een **algemeen** dagrecreatief medegebruik dat gebruik maakt van de **bestaande** infrastructuur binnen het agrarisch gebied, zoals wegen, paden en waterlopen. Die infrastructuur mag, naast de functie ten behoeve van onder meer het agrarisch gebruik van de gronden, tevens voor dagrecreatief medegebruik worden gebruikt. Het gaat daarbij om vlottende activiteiten (o.a. fietsen, wandelen, e.d.) waarvoor niet een specifieke plek in het bestemmingsplan nodig is, maar die wel op de agrarische gronden plaatsvinden. Het gaat **niet** om voorzieningen met een specifiek publiekstrekkend karakter en een plaatsgebonden karakter. Dergelijke voorzieningen krijgen een eigen bestemming of een eigen aanduiding waarmee de specifieke plek wordt vastgelegd, maar ook de reikwijdte van het toegestane gebruik wordt geregeld. De donkerte belevingsplek is geen activiteit die onder extensief dagrecreatief medegebruik kan worden begrepen. De conclusie dat de voorziening in strijd is met de bestemmingsplan, blijft daarmee ongewijzigd.

Voorstel

De zienswijze ongegrond verklaren.

Zienswijze-onderdeel: ruimtelijke impact en relatie bestemmingsplan

Opvallend is ook dat als het college van mening is dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure dient te worden doorlopen, de aanvrager niet gevraagd is om een ruimtelijke onderbouwing te verstrekken en de ruimtelijke onderbouwing die wordt gehanteerd niet voor het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit aan de aanvrager is voorgelegd.

De aanvrager heeft herhaaldelijk verzocht om een gesprek waarin het project nader kon worden toegelicht en besproken, waarbij reclamant de ruimtelijke inpasbaarheid van het project kon verduidelijken. De aanvrager is verbaasd over de inschatting van de ruimtelijke impact door te overwegen dat de locatie in de nachtelijke uren door tot 25 personen kan worden gebruikt en aldus aanmerkelijke overlast kan veroorzaken. De aanvrager heeft uiteengezet dat het project bijdraagt aan het beleven van de zo kenmerkende natuurwaarden van de omgeving. Het sluit aan bij en vormt een aanvulling op de recreatieve activiteiten van het bedrijf van reclamant. En dat bij het beoordelen van de aanvraag wordt uitgegaan van aanmerkelijke (geluids-)overlast in de nachtelijke uren miskent dat de aanvrager ter plaatse zelf gasten huisvest die daarvan vele malen meer overlast van zouden ondervinden dan een omwonende, niet in de laatste plaats omdat een omwonende verblijft in een woning waarvan verondersteld mag worden dat deze een betere bescherming biedt tegen omgevingsgeluid dan enkele van de eigen recreatieverblijven die zich op nog kortere afstand bevinden. Uiteraard blijft de aanvrager ook nu bereid om hierover in gesprek te gaan.

In de ontwerpweigeringsbeschikking wordt uitgegaan van een project dat meer dan 50 m² omvat, terwijl dit niet het geval is. Het betreft namelijk zoals hierboven al gemeld een ruimtebeslag van 45,61 m². Deze oppervlakte bestaat uit 33,17 m² voor het bouwwerk zelf en de oppervlakteverharding, plus 12,44 m² voor de aanleg van een tuinwal. Het is belangrijk op te merken dat een deel van de omwalling al bestaat en eerder is vergund in vergunning 2016- FUMO-19353 (zie bijlage). Deze wal bestaat uit met gras begroeide aarde en dient als een kenmerkend element binnen het huidige perceel, waarbij de bestaande openheid richting het duingebied zoveel mogelijk behouden blijft. Om juist te voldoen aan de ruimtelijke inpasbaarheid. Kennelijk is eerder een wal door het college hier toelaatbaar geacht volgens de aanvrager. De aanvrager beschouwt de aanleg van de tuinwal als onderdeel van haar inrichtingsplan, dat in lijn is met de richtlijnen zoals vermeld in de handreiking erfinrichting.

Daarnaast betreft het slechts een gedeeltelijke aanleg van een tuinwal, aangezien 50% ervan al bestaat en eerder is vergund, om juist eenheid en ruimtelijke inpasbaarheid te krijgen. Het doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is derhalve helemaal niet geïndiceerd. Als het gaat om oppervlakteverharding dan is het aanbrengen daarvan krachtens artikel 3.6 onder a, sub 6, vergunbaar. Er wordt bovendien nergens vermeld dat het aanleggen van voorzieningen ten behoeve van extensief dagrecreatie medegebruik en/of educatief medegebruik uitsluitend binnen het bouwvlak moet worden gerealiseerd. Bovendien voldoet de aanvraag aan de regel die stelt dat bouwwerken, geen gebouwen zijnde, buiten het bouwperceel maximaal 1,50 meter hoog mogen zijn (artikel 3.2, onder e, sub 4).

Reactie op zienswijze-onderdeel: ruimtelijke impact en relatie bestemmingsplan
Het is niet noodzakelijk om een ruimtelijke onderbouwing op te laten stellen om tot een weigeringsbesluit te komen. De kosten daarvan kunnen bespaard blijven op het moment dat duidelijk is dat het college niet bereid is om mee te werken. Pas als er zicht is op medewerking, is een ruimtelijke onderbouwing vereist. Bovendien heeft deze zaak een bijzondere procedure doorlopen, waarbij een behandeling plaats heeft gehad bij de bezwaarschriftencommissie. Die behandeling en de voorbereiding daarop heeft ertoe geleid dat de beweegredenen en de beschrijving van het project voldoende bekend mogen worden verondersteld bij het college om tot een afgewogen besluit te komen.

De argumenten die nu in de zienswijze worden genoemd, gaan niet in op de argumentatie van het college. In het ontwerp weigeringsbesluit is aangegeven dat het bedrijf van de aanvrager inmiddels een zodanig karakter heeft gekregen, dat een verdere opeenstapeling van activiteiten niet passend wordt geacht voor de locatie in het dorp Oosterend. Verder zijn er bezwaren met de plek aan de noordzijde van het perceel. De activiteiten van het bedrijf concentreren zich aan de zuidzijde van het perceel. Juist aan de noordzijde is geen agrarisch bouwperceel toegelaten en is die noordzijde gevrijwaard van bouwactiviteiten. Juist om activiteiten geconcentreerd te houden aan de zuidzijde.

Het college kan er niet mee instemmen dat een deel van een bestaande, vergunde tuinwal mee wordt genomen in het plan, maar door de aanvrager niet wordt meegerekend in de oppervlakte. De tuinwal is ooit vergund met een specifieke betekenis en functie, deels ten behoeve van het kamperen bij de boer. Het feit dat er nu een bestaande tuinwal op het perceel aanwezig is, wil niet zeggen dat die bestaande tuinwal dan zonder meer deel uit kan gaan maken van een nieuwe situatie. Deze is immers oorspronkelijk voor een specifieke functie aangebracht, niet voor een donkerte belevingsplek. Door deze bestaande tuinwal nu op te nemen in een nieuw plan, wordt deze onderdeel van het nieuwe plan en moet daarin ook als zodanig als nieuwe situatie worden beoordeeld. Door een deel van de bestaande tuinwal nu mee te nemen in de donkerte belevingsplek krijgt die tuinwal een andere functie. De tuinwal wordt onderdeel van de donkerte belevingsplek. De tuinwal moet daarom ten behoeve van deze nieuwe functie opnieuw beoordeeld worden.

Het kan niet zo zijn dat een deel van de tuinwal niet wordt beoordeeld, omdat daar ooit eerder al eens vergunning voor is verleend voor een geheel andere functie. Dat betekent dat de oppervlakte, zoals in de ontwerpweigeringsbesluit van 28 september 2023 is genoemd, ongewijzigd blijft. Een oppervlakte die ook afkomstig is van de tekeningen die door de aanvrager zelf zijn aangeleverd. Nu eerder is geconcludeerd dat er geen sprake is van dagrecreatief medegebruik, kunnen daartoe ook geen voorzieningen worden aangebracht. Er is dan ook geen sprake van het kunnen voldoen aan het bestemmingsplan. De redenen om de vergunning te weigeren, blijven dezelfde.

Voorgesteld wordt om de zienswijze ongegrond te verklaren en de specifieke verklaring van geen bedenkingen om een omgevingsvergunning te verlenen, weigeren af te geven.

Historie: wat is er aan het voorstel voorafgegaan?

De raad heeft op 10 april 2024 in ontwerp geweigerd een verklaring van geen bedenkingen af te geven voor een omgevingsvergunning. Wij hebben op 24 april 2024 in ontwerp de omgevingsvergunning geweigerd.

Juridische gevolgen/fatale termijnen/handhaving

Tegen de weigering een specifieke verklaring van geen bedenkingen kan samen met het nog te nemen definitieve besluit tot weigering van de omgevingsvergunning, beroep worden ingesteld.

Belang voor toerisme/samenleving/economie

N.v.t.

Financiële/personele/organisatorische gevolgen
N.v.t.

Communicatie/interactiviteit

De besluiten worden t.z.t. toegestuurd aan de aanvrager en elektronisch bekendgemaakt.

Advies van de raadscommissie

<pm>

Ter inzage liggende stukken

1. raadsbesluit definitief weigering specifieke verklaring van geen bedenkingen af te geven om een omgevingsvergunning te verlenen;
2. Ingediende zienswijze.
3. Ontwerpweigering omgevingsvergunning
4. Ontwerpweigering afgifte specifieke verklaring van geen bedenkingen om een omgevingsvergunning te verlenen.

Datum behandeling in B&W + ondertekening

Terschelling, 20 augustus 2024

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
secretaris/directeur

mr. R.S. Cazemier,
wnd. burgemeester