

Uitspraak 201704294/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 14 november 2018
Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Terschelling
Proceduresoort: Hoger beroep
Rechtsgebied: Bouwen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:3723**

201704294/1/A1.

Datum uitspraak: 14 november 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Terschelling,
2. [appellant sub 2] en anderen, wonend te Midsland, gemeente Terschelling, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 april 2017 in zaken nrs. 15/3636, 15/3614 en 15/3476 in het geding tussen:

[appellant sub 2] en anderen,
T.J. [persoon A], wonend te Midsland,
Stichting Ons Schellingerland (hierna: SOS), gevestigd te Midsland,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2014 heeft het college medegedeeld dat van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend aan [partij] voor de nieuwbouw van een restaurant met logiesfunctie op het perceel Midsland aan Zee 459a te Midsland.

Bij besluit van 7 augustus 2015 heeft het college het door [appellant sub 2] en anderen, [persoon A] en SOS daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit onder aanvulling van de motivering gehandhaafd.

Bij besluit van 13 juli 2016 heeft het college ingestemd met ondergeschikte wijzigingen aan het bouwplan en heeft het de verleende omgevingsvergunning voor een restaurant met logiesfunctie op het perceel met een gewijzigde motivering gehandhaafd.

Bij uitspraak van 14 april 2017 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2] en anderen, [persoon A], en SOS daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 7 augustus 2015 en 13 juli 2016 vernietigd, vastgesteld dat het college niet uitdrukkelijk op de aanvraag van [partij] in primo heeft besloten, bepaald dat artikel 7 van de beheersverordening onverbindend is, bepaald dat het college een nieuw besluit moet nemen op de aanvraag van [partij] met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen en de voorlopige voorziening getroffen dat ten aanzien van het bestemmingsvlak waarop de vernietigde besluiten betrekking hebben artikel 6 van het bestemmingsplan "Midland aan Zee" geldt en de overige bepalingen uit dit bestemmingsplan voor zover die noodzakelijk zijn voor de uitleg en interpretatie van artikel 6, totdat een nieuw daartoe strekkend planologisch regime is vastgesteld. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. [appellant sub 2] en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en anderen, alsmede SOS, hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 april 2018, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. H. Koolen, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting SOS, vertegenwoordigd door mr. J.W. Spanjer, advocaat te Heemstede, en [partij], vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord. [persoon A] is met bericht niet verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In 1935 is op het perceel een badpaviljoen geopend. Het badpaviljoen is in mei 1943 afgebroken omdat het in de vuurlinie stond. In 1946 is een noodpaviljoen gebouwd. Van de verleende vergunning voor de bouw van een nieuw badpaviljoen is destijds geen gebruik gemaakt. Het perceel is in eigendom van Staatsbosbeheer en in erfpacht uitgegeven, thans aan [persoon B]. Ten tijde van de aanvraag van 28 mei 2013 was op het perceel geen bovengrondse bebouwing aanwezig. Het bouwplan ziet op de nieuwbouw van een restaurant met hotelappartementen op het perceel. De raad van de gemeente Terschelling heeft bij besluit van 23 september 2014 de beheersverordening "Natuurgebieden" vastgesteld.

2. Bij het besluit van 13 juli 2016 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor een gewijzigd bouwplan. Dit besluit maakt onderdeel uit van deze procedure.

3. Zowel [persoon A] als [appellant sub 2] en anderen zijn eigenaren of bewoners van vakantiewoningen in de omgeving van het perceel waarop het bouwplan is voorzien. Zij vrezen dat realisering van het bouwplan zal leiden tot negatieve effecten voor natuur en milieu. Zij stellen zich op het standpunt dat realisering van het bouwplan leidt tot een aantasting op het woon- en leefklimaat ter plaatse, de kustlijn en het duingebied.

Beoordeling hoger beroep van het college

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte uitgaat van de veronderstelling dat voor het bouwplan niet volgens de reguliere voorbereidingsprocedure een omgevingsvergunning had kunnen worden verleend. Daartoe voert het college aan dat voor het bouwplan een omgevingsvergunning kon worden verleend met toepassing van de bevoegdheid van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Omdat de beslistermijn is overschreden, is volgens het college een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan.

Tevens betoogt het college dat, indien wordt geoordeeld dat alleen een omgevingsvergunning had kunnen worden verleend met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, de belangen van belanghebbenden niet zijn geschaad door de uitgebreide bestuurlijke heroverweging die in het kader van de bezwaarschriftenprocedure heeft plaatsgevonden. Volgens het college had de rechtbank daarin aanleiding moeten zien de verkeerd gevolgde procedure met artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te passeren of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand moeten laten.

4.1. Het perceel heeft in het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" de bestemming "Restaurant-hotel".

Artikel 6 van deze planvoorschriften luidt:

"A. De op de kaart voor "restaurant-hotel" aangewezen gronden zijn bestemd voor een restaurant met beperkte logiesaccommodatie, met de daarbij behorende andere bouwwerken en andere werken, met dien verstande dat:

1. Het gebouw uitsluitend binnen het als zodanig op de kaart aangegeven bebouwingsvlak mag worden gebouwd;
2. De bebouwde oppervlakte ten hoogste 70% van het bebouwingsvlak zal bedragen;
3. De goot- of boeihoogte van het gebouw ten hoogste 3,50 m zal bedragen;
4. [...]
5. De nokhoogte van het gebouw ten hoogste 12,50 m zal bedragen;
6. [...]

B. In het gebied waarop deze bestemming betrekking heeft, is het verboden de gronden en gebouwen te gebruiken, in gebruik te geven of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de grond gegeven bestemming, zoals omschreven in lid A.

C. [...]

D. Burgemeester en wethouders verlenen vrijstelling van de in lid B. gestelde verbodsbepaling indien strikte toepassing daarvan zou leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, behoudens wanneer dringende redenen aanwezig zijn die een zodanige beperking rechtvaardigen.

E. Als meest doelmatig gebruik als bedoeld in lid D. wordt in ieder geval niet aangemerkt:

1. [...];
2. Het gebruik van de gebouwen voor recreatieve bewoning;
3. Het gebruik van de gebouwen als logiesplaats voor meer dan 30 personen;
4. Het gebruik van de gebouwen als bar-dancing of als bowling(centrum) of een naar de aard daarmee gelijk te stellen recreatieve functie."

4.2. Voor een oordeel over de vraag of voor het bouwplan mogelijk een omgevingsvergunning van rechtswege is verleend, is van belang of de aanvraag van 28 mei 2013 in overeenstemming was met het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" en zo niet, of daarvoor met toepassing van artikel 2.12,

eerste lid, aanhef en onder a, onder 1° of onder 2°, van de Wabo een vergunning kon worden verleend. De beheersverordening "Natuurgebieden" is voor de beantwoording van deze vraag niet van belang, omdat zij pas op 23 september 2014 is vastgesteld.

Het bouwplan voorzag in de bouwtekeningen van 24 mei 2013 in het oprichten van een gebouw met daarin 15 appartementen en een restaurant met een oppervlakte van ongeveer 215 m². Het bouwplan is voorzien van een nok met daarop 2 schoorstenen en een torentje. Volgens de bouwtekeningen is het gebouw binnen het bouwvlak gelegen. De voorziene terrassen en balkons zijn volgens de bouwtekeningen deels buiten het bouwvlak gelegen. Het college heeft [partij] bij brief van 26 juni 2013 meegedeeld dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan omdat de oppervlakte meer bedraagt dan 70% van het bebouwingsvlak en de nokhoogte hoger is dan 12,5 m en omdat een centrale toegang en receptie ontbreekt, een eigen keuken aanwezig is en separate bergingen aanwezig zijn. Volgens het college voorzag het bouwplan daarmee niet in een hotel-restaurant maar in de bouw van gestapelde zelfstandige appartementen en een separaat restaurant in één bouwvolume. Uit de hiervoor vermelde omstandigheden volgt dat de aanvraag van 28 mei 2013 in strijd was met het op dat moment ter plaatse geldende bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986". Tussen partijen is dat ook niet in geschil.

4.3. De aanvraag is in het voorjaar van 2014 gewijzigd. Het dossier bevat gewijzigde bouwtekeningen met daarop de data van 7 februari 2014, 7 maart 2014 en 20 mei 2014. De rechtbank heeft deze bouwtekeningen niet kenbaar bij haar oordeel betrokken. Het dak van het bouwplan met daarop 2 schoorstenen en een torentje is niet gewijzigd. Volgens de bouwtekeningen is de kavel vergroot. Ook is het gebouw enigszins opgeschoven, waardoor de terrassen en balkons nagenoeg binnen het bouwvlak zijn voorzien. De oppervlakte van het restaurant van ongeveer 213 m² is nagenoeg niet gewijzigd. Vermeld is dat het restaurant plaats biedt aan 80 personen. In plaats van 4 appartementen op de begane grond zijn 4 gastenverblijven ingetekend. Op de eerste verdieping zijn 8 zalen ingetekend met een capaciteit variërend van 10 tot 25 personen. De totale capaciteit van de zalen 1 tot en met 7 is 122 personen. Zaal 8 heeft een oppervlakte van 45 m² en het aantal personen dat daarin kan verblijven is niet vermeld. De zalen hebben in totaal een oppervlakte van 434 m². De ruimtes op de tweede verdieping zijn onbenoemd.

Het college stelt in hoger beroep dat de 8 zalen waren bedoeld voor privé-diners. Dat blijkt echter niet uit de bouwtekeningen. Indien de zalen op de eerste en tweede verdieping een besloten onderdeel van het restaurant zouden vormen, had dat uit de bouwtekeningen moeten blijken. De bouwtekeningen geven geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het zalencomplex op enige wijze onderdeel uitmaakt van het restaurant. De Afdeling is van oordeel dat het gewijzigde bouwplan wat betreft de eerste en tweede verdieping in ieder geval in strijd is met artikel 6, onderdeel A, van de planvoorschriften. Volgens die bepaling is het perceel bestemd voor een restaurant met beperkte logiesaccommodatie met de daarbij behorende andere bouwwerken en andere werken. De begane grond voorziet weliswaar in een restaurant en slechts 4 gastenverblijven, maar het bouwplan voldoet niet aan die bestemmingsomschrijving wat betreft de eerste en tweede verdieping met een zalencomplex dat ten minste 122 personen kan huisvesten. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986".

4.4. Voor de beantwoording van de vraag of de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat het college bij brief van 30 juni 2014 ten onrechte heeft meegedeeld dat een vergunning van rechtswege is verleend, is van belang om vast te stellen welke voorbereidingsprocedure van toepassing is. Het college heeft zich in dat verband op het standpunt gesteld dat voor het bouwplan een omgevingsvergunning kon worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II van het Bor. Zoals de Afdeling partijen ter zitting heeft voorgehouden, luidde laatstgenoemde bepaling op 28 mei 2013 en van 7 februari 2014 tot en met 30 juni 2014 als volgt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken,

komen in aanmerking: het gebruiken van bouwwerken, al dan niet in samenhang met inpandige bouwactiviteiten, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. binnen de bebouwde kom, en

b. de oppervlakte niet meer dan 1500 m²."

De begane grondvloer van het gebouw is bij zowel het aanvankelijke bouwplan als het gewijzigde bouwplan kleiner dan 1500 m². De aanvraag van 28 mei 2013 gaat uit van een bruto vloeroppervlak van 1874 m². Hoewel het bruto vloeroppervlak niet is vermeld in de aanvraag van voorjaar 2014, is het bruto vloeroppervlak in de gewijzigde aanvraag nagenoeg niet gewijzigd, althans de Afdeling heeft geen grote verschillen kunnen vaststellen. Ter zitting van de Afdeling heeft het college bevestigd dat indien moet worden uitgegaan van het bruto oppervlak en niet van de "footprint" van het gebouw, niet is voldaan aan de in de hiervoor aangehaalde bepaling gestelde oppervlakte-eis. In de Nota van Toelichting bij het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 159) is hierover vermeld dat artikel 4 van bijlage II van het Bor een voortzetting is van de zogenoemde "kruimellijst" van gevallen van beperkte betekenis die was opgenomen in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. In artikel 4.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, onderdeel 2, van het Besluit ruimtelijke ordening was bepaald dat de bruto vloeroppervlakte waarop de gebruikswijziging betrekking heeft niet meer dan 1500 m² mag bedragen. Hieruit volgt dat moet worden uitgegaan van de bruto vloeroppervlakte. Aangezien het bruto vloeroppervlak van het in het bouwplan voorziene gebouw groter is dan 1500 m², is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat geen omgevingsvergunning kon worden verleend met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor. De vragen of artikel 4 van bijlage II van het Bor ook kan worden toegepast op bouwwerken die nog niet zijn gerealiseerd en of het perceel is gelegen binnen de bebouwde kom behoeven derhalve geen bespreking meer.

Aangezien vergunningverlening ten tijde van belang met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdelen 1^o en 2^o, van de Wabo niet mogelijk was, kon alleen een omgevingsvergunning worden verleend met toepassing van onderdeel 3^o van dat artikellid. Gelet op artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo was daarom afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van een besluit op de aanvraag van [partij]. Derhalve was de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing en kon dus geen omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

4.5. De rechtbank heeft overwogen dat het college het besluit van 30 juni 2014 ten onrechte heeft gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 7 augustus 2015 omdat de verkeerde voorbereidingsprocedure is gevolgd, de gemeenteraad niet op de juiste manier is betrokken bij de besluitvorming en omdat het college de omgevingsvergunning ten onrechte niet heeft verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan. De rechtbank heeft vervolgens overwogen dat het college ook in het besluit van 13 juli 2016 niet heeft onderkend dat het met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure op de aanvraag had moeten beslissen. Ook heeft de rechtbank overwogen dat door partijen ter zitting is onderkend dat voor het verlenen van de omgevingsvergunning er op grond van artikel 17, lid 17.3, van de beheersverordening "Natuurgebieden" met betrekking tot de aanduiding "vrijwaringszone - duin" ook toestemming voor het afwijkende gebruik had moeten worden verleend. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat het volgen van de verkeerde voorbereidingsprocedure niet kan worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Over het betoog van het college dat de belangen van belanghebbenden niet zijn geschaad door de uitgebreide bestuurlijke heroverweging in de bezwaarfase, overweegt de Afdeling dat het (gewijzigde) bouwplan, inclusief de bouw waarop het besluit van 13 juli 2016 ziet, in ieder geval in strijd is met artikel 17, lid 17.3, van de beheersverordening met betrekking tot de aanduiding "vrijwaringszone - duin". Op grond van artikel 17, lid 17.3.2, van de beheersverordening is uitsluitend de herbouw of verbouw van een bestaand bouwwerk toegestaan, of een bouwwerk dat was toegestaan in het bestemmingsplan "Natuurgebieden". Van een dergelijke bouw is in dit geval geen sprake. Daarnaast heeft het college, zoals de rechtbank heeft overwogen, bedoeld om de bezwaren van een aantal bezwaarmakers niet-ontvankelijk te verklaren. De Afdeling volgt ook daarom niet de stelling van

het college dat de belangen van belanghebbenden niet zijn geschaad door de uitgebreide bestuurlijke heroverweging die in het kader van de bezwaarschriftenprocedure heeft plaatsgevonden. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat de gang van zaken met betrekking tot de besluitvorming van het college op zijn minst onduidelijk is.

Het betoog faalt.

5. Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de verruiming van het planologisch regime niet zo vergaand is dat daarmee niet langer sprake is van een beperkte ruimtelijke ontwikkeling. Volgens het college had de rechtbank een terughoudender exceptieve toets moeten uitvoeren en heeft de rechtbank niet heel artikel 7 van de beheersverordening onverbindend kunnen verklaren. De rechtbank had zich volgens het college moeten beperken tot die delen die een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken.

5.1. De gemeenteraad heeft bij besluit van 23 september 2014 de beheersverordening "Natuurgebieden" vastgesteld, waarin het perceel de bestemming "Horeca" heeft met de nadere aanduidingen "horeca van categorie 4" en "vrijwaringszone - duin".

Artikel 7, lid 7.1, van de voorschriften van de beheersverordening luidt: "De voor "Horeca" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijfsgebouwen, waaronder een bedrijfswoning en personeelsverblijven, en overkappingen ten behoeve van horecabedrijven in categorie 4, uitsluitend op de gronden ter plaatse van de aanduiding "horeca van categorie 4", zoals bedoeld in bijlage 4 behorende bij deze regels "Indeling horecabedrijven",

alsmede in beperkte mate voor:

b. bestaande wegen en paden;

c. water,

met de daarbij behorende:

d. tuinen, erven en terreinen;

e. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Lid 7.2.1 luidt: "Voor het bouwen van de in lid 7.1 onder a genoemde bouwwerken gelden de volgende regels:

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

b. de bedrijfsgebouwen, waaronder een bedrijfswoning en personeelsverblijven, en overkappingen worden binnen een bouwvlak gebouwd;

c. de bedrijfswoning en personeelsverblijven maken onderdeel uit van de bedrijfsgebouwen;

d. de oppervlakte van het permanente woongedeelte van de bedrijfswoning bedraagt maximaal 150 m²;

e. de oppervlakte van het woongedeelte voor het (tijdelijk) personeel bedraagt maximaal 3% van de gezamenlijke oppervlakte van de gebouwen op het perceel;

f. de goothoogte van een bedrijfsgebouw, waaronder een bedrijfswoning en personeelsverblijven,

en/of overkappingen zal ten hoogste 4,00 m bedragen, dan wel ten hoogste de bestaande goothoogte indien deze meer bedraagt;

g. [...];

h. de bouwhoogte van een bedrijfsgebouw, waaronder een bedrijfswoning en personeelsverblijven, en/of overkappingen zal ten hoogste 12,50 m bedragen, dan wel ten hoogste de bestaande bouwhoogte indien deze meer bedraagt."

Lid 7.3 luidt: "Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

a. het gebruik van de gronden als terras met een oppervlakte groter 50% van de oppervlakte van het bouwvlak en anders dan aansluitend aan het hotel;

b. het gebruik van de bouwwerken als zelfstandige appartementen;

c. het onttrekken van de logiesruimten aan de bedrijfsmatige verhuur."

5.2. Artikel 3.38, eerste lid, van de Wro luidt: "Onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van een beheersverordening geschiedt tevens langs elektronische weg."

5.3. De rechtbank heeft overwogen dat de beheersverordening algemeen verbindende voorschriften bevat, waartegen ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb geen beroep kan worden ingesteld, maar dat dit niet in de weg staat aan exceptieve toetsing van de beheersverordening in het kader van de beoordeling van de beroepen. De rechtbank heeft overwogen dat volgens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.38 van de Wro (Kamerstukken II, 2005-2006, 28 916, nr. 26, blz. 4) het instrument van de beheersverordening bedoeld is om voor gebieden met een lage ruimtelijke dynamiek te kunnen voorzien in een passende planologische bescherming. Dit betekent niet dat er geen enkele ontwikkeling in een dergelijk gebied mag plaatsvinden, maar dat ten opzichte van het bestaande gebruik ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening in beperkte mate ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan die ook reeds op grond van het voorheen geldende regime waren toegestaan. De rechtbank heeft, onder verwijzing naar onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:741](#), verder overwogen dat de tekst van artikel 3.38 van de Wro niet uitsluit dat onder bestaand gebruik, naast het gebruik dat op het moment van vaststelling van de beheersverordening al dan niet in strijd met het op dat moment geldende planologische regime feitelijk plaatsvindt, tevens dient te worden verstaan het planologisch toegestane gebruik dat op het moment van de vaststelling van de beheersverordening nog niet het feitelijk gerealiseerde gebruik is.

5.4. In dit geval gaat het om een perceel dat ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening "Natuurgebieden" niet werd gebruikt voor hoteldoeleinden of anderszins voor horecadoeleinden werd gebruikt, daargelaten in welke mate dat volgens het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" was toegestaan.

Volgens artikel 6 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986" was ter plaatse een "restaurant-hotel" toegestaan met beperkte logiesaccommodatie. Ook was het gebruik als logiesplaats beperkt tot maximaal 30 personen. In bijlage 4 "Indeling horecabedrijven" behorende bij de voorschriften van de beheersverordening is vermeld dat onder "horeca van categorie 4" wordt verstaan: hotels (logies met drank- en maaltijdverstrekking, ook aan derden). De voorschriften van de beheersverordening bevatten geen beperking ten aanzien van het aantal personen dat in het hotel mag verblijven. Ook maakt de beheersverordening het mogelijk om het hele bouwvlak te bebouwen,

terwijl in het bestemmingsplan bebouwing tot maximaal 70% was toegestaan. Verder maakt de beheersverordening permanente bewoning van het bedrijfsgebouw mogelijk.

De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat een hotel met bedrijfsgebouwen dat op grond van de beheersverordening kan worden gerealiseerd, een andere en verstrekkender ruimtelijke uitstraling heeft dan een restaurant met een beperkte logiesfunctie zoals omschreven in het bestemmingsplan "Midsland aan Zee 1986". De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat geen sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen in beperkte mate en dat strijd aanwezig is met artikel 3.38, eerste lid, van de Wro. Gelet op de samenhang tussen de onderdelen van artikel 7 van de voorschriften van de beheersverordening, heeft de rechtbank terecht het gehele artikel 7 van de voorschriften van de beheersverordening onverbindend geacht.

Het betoog faalt.

6. Het college dient een nieuw besluit te nemen op de aanvraag van [partij]. In dat verband heeft het college ervan kennis gegeven dat de gemeenteraad op 26 september 2017 heeft besloten om de coördinatieregeling toe te passen voor de realisatie van het bouwplan Badhotel Midsland aan Zee (Staatscourant van 5 oktober 2017, nr. 56971) met betrekking tot het bestemmingsplan "Badhotel Midsland aan Zee", het "herstelbesluit omgevingsvergunning nieuwbouw restaurant met logiesfuncties te Midsland aan Zee" en overige besluiten die van toepassing zijn op de realisatie van het project. Dit betekent dat alle besluiten moeten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

Proceskosten en griffierecht in beroep

7. [appellant sub 2] en anderen betogen in incidenteel hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte niet is overgegaan tot vergoeding van de kosten in verband met de behandeling van het bezwaar, terwijl zij daar wel om hebben verzocht.

7.1. Artikel 7:15, tweede lid, van de Awb luidt: "De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid."

7.2. De rechtbank is overgegaan tot vernietiging van de besluiten van 7 augustus 2015 en 13 juli 2016. De Afdeling heeft die beslissing onder 4.5 onderschreven. De Afdeling heeft eveneens het oordeel van de rechtbank onderschreven dat de mededeling van het college dat een omgevingsvergunning van rechtswege is ontstaan onjuist is. Dit moet op één lijn worden gesteld met een herroeping als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. De rechtbank had daarom aanleiding moeten zien om het college te veroordelen tot vergoeding van de door [appellant sub 2] en anderen in bezwaar gemaakte kosten.

Het betoog slaagt.

8. SOS heeft uitdrukkelijk geen incidenteel hoger beroep ingesteld. Zij heeft de Afdeling erop gewezen dat de rechtbank het college ten onrechte heeft opgedragen tot terugbetaling van het griffierecht met een bedrag van € 167,00. Aangezien SOS een rechtspersoon is, heeft zij een griffierecht voldaan van € 331,00 en diende dat bedrag te worden vergoed. Er is sprake van een kennelijke verschrijving door de rechtbank. Het tarief voor het griffierecht is openbaar aangezien dat is vastgelegd in artikel 8:41, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb. Voor een ieder was daarom duidelijk dat het in het dictum opgenomen bedrag van € 167,00 onjuist was.

Slot, conclusie en proceskosten in hoger beroep

9. Het hoger beroep van het college is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] en anderen is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de

rechtbank het college niet heeft veroordeeld tot vergoeding van de door [appellant sub 2] en anderen gemaakte kosten in bezwaar. De Afdeling zal het door het college te vergoeden bedrag vaststellen, waarbij de Afdeling uitgaat van de geldende puntwaarde. De uitspraak van de rechtbank dient voor het overige, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

10. Aangezien het hoger beroep van het college ongegrond is, dient het college ten aanzien van [appellant sub 2] en anderen en ten aanzien van SOS op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ook zal van het college een griffierecht worden geheven. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 2] en anderen ook op na te melden wijze tot vergoeding van de kosten met betrekking tot het door hen ingestelde incidenteel hoger beroep te worden veroordeeld, waarbij de Afdeling een wegingsfactor van 0,25 (zeer licht) zal hanteren. Ten aanzien van [persoon A] zal de Afdeling geen proceskostenveroordeling uitspreken, aangezien [persoon A] geen stukken heeft ingediend en geen gebruik heeft gemaakt van rechtsbijstand.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] en anderen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 april 2017 in zaken nrs. 15/3636, 15/3614 en 15/3476, voor zover de rechtbank het college niet heeft veroordeeld tot vergoeding van de door [appellant sub 2] en anderen gemaakte kosten in bezwaar,
- III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, voor het overige;
- IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terschelling tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen kosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college van burgemeester en wethouders van Terschelling aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terschelling tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het (incidenteel) hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.127,25 (zegge: elfhonderdzevenentwintig euro en vijfentwintig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college van burgemeester en wethouders van Terschelling aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terschelling tot vergoeding van bij Stichting Ons Schellingerland in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Terschelling een griffierecht van € 501,00 (zegge: vijfhonderdeen euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Smulders-Wijgerde, griffier.

w.g. Van der Spoel w.g. Smulders-Wijgerde
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2018

