

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1353

Datum uitspraak

5 april 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 oktober 2021 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland besloten de raad van de gemeente Purmerend een zogenoemde reactieve aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Deze reactieve aanwijzing strekt ertoe dat 1) de bestemming "Horeca" zoals opgenomen op de verbeelding en in de planregels in artikel 3 en 2) de gronden aangeduid als aanwijzingsgebied geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Purmerend - Hotel Kom A7", zoals vastgesteld op 23 september 2021. De reactieve aanwijzing strekt ertoe dat dit plandeel en de gronden van het plangebied geen deel blijven uitmaken van het plan. Het college heeft ten eerste aan de aanwijzing ten grondslag gelegd dat het plandeel is vastgesteld in strijd met artikel 6.59 van de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020. Volgens het college heeft de gemeente bij de voorbereiding van het plan ten onrechte buiten beschouwing gelaten dat het plangebied ligt in het werkingsgebied landelijk gebied van de Omgevingsverordening.

Volledige tekst

202107767/1/R1.

Datum uitspraak: 5 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1A], gevestigd te [plaats], en Hotel Van der Valk Purmerend B.V., gevestigd te Zuidoostbeemster, gemeente Purmerend,
2. de raad van de gemeente Purmerend, het college van burgemeester en wethouders van

Purmerend en de gemeente Purmerend als rechtspersoon (hierna tezamen en in enkelvoud: de gemeente),
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 oktober 2021 heeft het college besloten de raad van de gemeente Purmerend een zogenoemde reactieve aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Deze reactieve aanwijzing strekt ertoe dat 1) de bestemming "Horeca" zoals opgenomen op de verbeelding en in de planregels in artikel 3 en 2) de gronden aangeduid als aanwijzingsgebied geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Purmerend - Hotel Kom A7", zoals vastgesteld op 23 september 2021.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1A] en Van der Valk en de gemeente beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Vrienden van het Beusebos en de Stichting Behoud Waterland hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De gemeente heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 december 2022, waar [appellante sub 1A] en Van der Valk, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en bijgestaan door mr. D. Sietses, advocaat te Heerenveen, en de gemeente, vertegenwoordigd door mr. M. Aaij, H. Veltmeijer en drs. J.S. van Lemmen, bijgestaan door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Ook het college, vertegenwoordigd door ir. M. Veldkamp, ing. N. Dubbeldam en drs. E.C.M. Steensma-Nooij, bijgestaan door mr. A. van Dijck, advocaat te Haarlem, is verschenen. Verder zijn ter zitting Stichting Vrienden van het Beusebos, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], en Stichting Behoud Waterland, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

Toetsingskader

1. Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het voor de bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig vindt. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft mogen uitgaan.

De reactieve aanwijzing

2. Bij het bestreden besluit heeft het college een reactieve aanwijzing gegeven met betrekking tot de gronden van het plangebied en het plandeel met de bestemming "Horeca" zoals opgenomen op de verbeelding en in artikel 3 van de planregels. Met dit plandeel wordt voorzien in de nieuwbouw van een hotel. De reactieve aanwijzing strekt ertoe dat dit plandeel

en de gronden van het plangebied geen deel blijven uitmaken van het plan. Het college heeft ten eerste aan de aanwijzing ten grondslag gelegd dat het plandeel is vastgesteld in strijd met artikel 6.59 van de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 (hierna: de Omgevingsverordening). Volgens het college heeft de gemeente bij de voorbereiding van het plan ten onrechte buiten beschouwing gelaten dat het plangebied ligt in het werkingsgebied landelijk gebied van de Omgevingsverordening. Als gevolg daarvan voldoet de beoogde ontwikkeling niet aan de ruimtelijke kwaliteitseisen die gelden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op grond van artikel 6.59, tweede lid, van de Omgevingsverordening.

Het college heeft daarnaast aan de aanwijzing ten grondslag gelegd dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 6.3 van de Omgevingsverordening in samenhang met artikel 2.15 van de Omgevingsregeling Noord-Holland 2020. Volgens het college heeft de gemeente zich namelijk niet gehouden aan de werkafspraken over stedelijke ontwikkelingen voor verblijfsaccommodaties die gelden binnen de metropoolregio Amsterdam.

Ten slotte heeft het college aan de aanwijzing ten grondslag gelegd dat het plan onvoldoende zorgvuldig is voorbereid vanwege de nabijheid van UNESCO werelderfgoederen de Beemster en de Stelling van Amsterdam. Volgens het college heeft de gemeente bij de voorbereiding van het plan onvoldoende onderzocht welke gevolgen de beoogde ontwikkeling heeft voor de nabijgelegen werelderfgoederen.

De beroepen

3. Het beroep van de gemeente is ingesteld door de raad, het college van burgemeester en wethouders en de gemeente als rechtspersoon. [appellante sub 1A] en Van der Valk hebben, als initiatiefnemers, gezamenlijk beroep ingesteld. De gemeente en [appellante sub 1A] en van der Valk hebben tegen alle drie de pijlers van de reactieve aanwijzing beroepsgronden gericht. Omdat [appellante sub 1A] en Van der Valk zich grotendeels bij het beroep van de gemeente hebben aangesloten, worden de beroepen hieronder gezamenlijk besproken.

De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in een bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

Artikel 6.59 van de Omgevingsverordening

4. De gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk betogen dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 6.59 van de Omgevingsverordening voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling in landelijk gebied.

De gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk voeren in dit verband ten eerste aan dat de Omgevingsverordening innerlijk tegenstrijdig is. Volgens de gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk hinkt de verordening namelijk op twee gedachten. Enerzijds wordt in de Omgevingsverordening aangesloten bij de definitie van bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) door onderscheid te maken tussen bestaand stedelijk gebied en landelijk gebied, en anderzijds wordt van het Bro afgeweken omdat het in de Omgevingsverordening mogelijk is dat bestaande stedelijke gebieden en landelijke gebieden in sommige gevallen overlappen. Omdat het plangebied bestaand stedelijk gebied in de zin van het Bro betreft, kan het plangebied alleen al daarom niet als landelijk gebied worden aangemerkt, zo stellen de gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk. De Omgevingsverordening strookt in zoverre daarom volgens hen niet met de systematiek van de ladder van duurzame

verstedelijking zoals verankerd in het Bro in onder meer artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro en is daarom bovendien in strijd met artikel 118 van de Provinciewet, zo stelt de gemeente.

De gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk voeren ten tweede aan dat de aanwijzing van het plangebied als landelijk gebied feitelijk onjuist, althans onvoldoende gemotiveerd is. In de Omgevingsverordening ontbreekt een definitiebepaling van landelijk gebied. De locatiespecifieke kenmerken van het plangebied voldoen niet aan de uitgangspunten die blijkens de toelichting op de Omgevingsverordening zijn gehanteerd bij het bepalen van het werkingsgebied landelijk gebied, aldus de gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk.

4.1. De Afdeling stelt vast dat het belang dat wordt behartigd in artikel 6.59 van de Omgevingsverordening, het beschermen van het open landschap, een belang is in de zin van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, op grond waarvan het noodzakelijk kan zijn om een reactieve aanwijzing te geven met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

4.2. Het staat vast dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan niet heeft voldaan aan artikel 6:59, tweede lid, van de Omgevingsverordening. Volgens de gemeente is het plangebied op de kaart van de Omgevingsverordening immers ten onrechte aangewezen als onderdeel van het werkingsgebied landelijk gebied en dus hoefde de gemeente bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen rekening te houden met de uitgangspunten van artikel 6:59, tweede lid, van de Omgevingsverordening. Dit is de tweede beroepsgrond die de gemeente en [appellante sub 1A] en van der Valk hebben aangevoerd tegen de eerste pijler van de reactieve aanwijzing. De Afdeling gaat in overweging 4.4.3 op deze beroepsgrond in. De Afdeling begrijpt de eerste beroepsgrond van de gemeente en [appellante sub 1A] en van der Valk aldus dat artikel 6:59, tweede lid, van de Omgevingsverordening onverbindend zou moeten worden verklaard of buiten toepassing zou moeten worden gelaten wegens strijd met artikel 118 van de Provinciewet, gelezen in samenhang met artikel 3.1.6, tweede lid, en artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro. Als meest verstrekkende beroepsgrond zal de Afdeling deze eerst beoordelen.

4.2.1. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 6:59, tweede lid, van de Omgevingsverordening niet in strijd met het regime van de ladder van duurzame verstedelijking uit artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro. Om die reden is ook geen sprake van strijd met artikel 118 van de Provinciewet.

De Afdeling betreft hierbij dat het college heeft toegelicht dat provinciale staten er bewust voor hebben gekozen om in de Omgevingsverordening niet meer uit te gaan van de systematiek dat het landelijk gebied bestaat uit alle gebieden die niet kunnen worden gekwalificeerd als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro. Provinciale staten achtten het namelijk onwenselijk dat binnen die systematiek en op grond van de jurisprudentielijn van de Afdeling (zie de overzichtsuitspraak over de ladder voor duurzame verstedelijking van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), onder 10.1 en 10.2) ook bijvoorbeeld groen en onbebouwd gebied met een stedelijke bestemming werd aangemerkt als bestaand stedelijk gebied en daardoor gemakkelijk kon worden omgezet in bebouwd gebied. Om die reden is het belang van het beschermen van dergelijke gebieden neergelegd in artikel 6.59 van de Omgevingsverordening. Dit artikel sluit het regime van de ladder van duurzame verstedelijking in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet uit, maar werkt daarop aanvullend. Weliswaar wordt in de Omgevingsverordening nog steeds aangesloten bij het begrip 'bestaand stedelijk gebied' als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h,

van het Bro, maar dat begrip is alleen van belang in het kader van artikelen die zijn ingegeven door de ladder voor duurzame verstedelijking uit het Bro, waaronder artikel 6.33 van de Omgevingsverordening. Dit betekent dat onder omstandigheden een bepaald gebied voor de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet worden gekwalificeerd als bestaand stedelijk gebied, maar tegelijkertijd landelijk gebied kan zijn als bedoeld in artikel 6.59 van de Omgevingsverordening.

De betogen falen in zoverre.

4.2.2. Ook het betoog van de gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk dat de aanwijzing van het plangebied als werkingsgebied landelijk gebied feitelijk onjuist, althans onvoldoende gemotiveerd is, slaagt niet. De Afdeling stelt vast dat de Omgevingsverordening geen definitie bevat van het begrip landelijk gebied. Het college heeft echter toegelicht dat het werkingsgebied landelijk gebied is bepaald aan de hand van enerzijds de waarde van het gebied en anderzijds de invloed van ontwikkelingen op het omringende landschap. Agrarische, groene en open gebieden buiten de kernen behoren daarom altijd tot het werkingsgebied landelijk gebied. Specifiek voor de gronden in de kom van de A7 geldt dat deze locatie een groen en deels open gebied betreft dat aan de buitenzijde van de A7 en buiten de bebouwingsgrens van Purmerend ligt. Landschappelijk gezien heeft dit gebied dan ook meer samenhang met de weilanden ten westen van de A7. Het Beusebos, waarin de beoogde ontwikkeling is voorzien, heeft belangrijke landschappelijke waarde, onder meer omdat daarin monumentale bomen staan. Het college heeft om al deze redenen de gronden in de kom van de A7 - waaronder het plangebied - in het werkingsgebied landelijk gebied opgenomen. Voor zover de gemeente en [appellante sub 1A] en Van der Valk wijzen op de uitgangspunten voor de totstandkoming van het werkingsgebied landelijk gebied zoals geformuleerd in de toelichting op de Omgevingsverordening, overweegt de Afdeling dat het college heeft toegelicht dat deze uitgangspunten slechts worden gehanteerd om voor wat betreft bevolkingskernen en de aan de kernen grenzende stedelijke bestemmingsvlakken te bepalen of dergelijke locaties als landelijk gebied moeten worden aangemerkt. Daarvan is in dit geval echter geen sprake, alleen al omdat als gevolg van de A7 het plangebied is afgesneden van de bebouwing van Purmerend en hieraan dus niet grenst. Gelet op de toelichting van het college ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de aanwijzing van het plangebied als onderdeel van het werkingsgebied landelijk gebied feitelijk onjuist dan wel onvoldoende gemotiveerd is.

De betogen falen ook in zoverre.

Conclusie

5. Uit het voorgaande volgt dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 6.59 van de Omgevingsverordening. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat het college het noodzakelijk heeft mogen achten om een reactieve aanwijzing te geven. Omdat de reactieve aanwijzing alleen al om die reden mocht worden gegeven, ziet de Afdeling af van bespreking van de beroepsgronden die zijn gericht tegen de andere redenen voor de reactieve aanwijzing.

Slotoverwegingen

6. De beroepen zijn ongegrond.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Van Ettekoven
voorzitter

w.g. Driessen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2023

634-974

BIJLAGE

PROVINCIEWET

Artikel 118

De bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten of algemene maatregelen van bestuur is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten en algemene maatregelen van bestuur niet in strijd zijn.

BESLUIT RUIMTELIJKE ORDENING

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;

[...]

Artikel 3.1.6

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

OMGEVINGSVERORDENING NOORD-HOLLAND 2020

Artikel 6.59

1. Gedeputeerde Staten stellen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vast, die de provinciale belangen beschrijft ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

2. Bij de inpassing van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse van het werkingsgebied landelijk gebied, wordt in het ruimtelijk plan, gelet op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:

a. rekening gehouden met: de ambities en ontwikkelprincipes van het toepasselijke ensemble en van de toepasselijke provinciale structuren;

b. bij de inpassing betrokken: de kansen zoals beschreven bij de ambities en ontwikkelprincipes; en

c. bij de inpassing betrokken: de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van het toepasselijke ensemble en van de toepasselijke provinciale structuren.

[...]