

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2731

Datum uitspraak

18 juni 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3], Benthuisen" gewijzigd vastgesteld. Op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Benthuisen staan een kolengestookte drogerij in milieucategorie 4.1 en een manege. De percelen zijn in eigendom van [appellanten]. Op grond van het bestemmingsplan "Benthuisen Landelijk gebied 1984" rust op de percelen de bestemming "Agrarisch gebied". Op grond van artikel 6.1 van de voorschriften van het bestemmingsplan zijn de voor agrarisch gebied aangewezen gronden bestemd voor het agrarisch bedrijf.[appellanten] heeft het voornemen om ter plaatse van de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] een composteerinrichting en een biologische drogerij in milieucategorie 3.2 te realiseren en de manegeactiviteiten uit te breiden. Hoewel dit voornemen als zodanig mogelijk was gemaakt in het ontwerpplan, heeft de raad bij besluit van 17 februari 2022 besloten het plan alleen vast te stellen voor het perceel [locatie 3], en niet ook conform het ontwerpplan voor de percelen [locatie 1] en [locatie 2].[appellanten] kan zich niet verenigen met het besluit, voor zover daarmee is geweigerd het plan vast te stellen voor de percelen [locatie 1 en 2].

Volledige tekst

202202667/1/R3.

Datum uitspraak: 18 juni 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellanten]), beide gevestigd in [locatie],
appellanten,

en

de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3], Benthuisen" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Vereniging Vrienden van het Bentwoud heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 21 februari 2025 behandeld, waar [appellanten], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door [redacted], advocaat in Middelharnis, en de raad, vertegenwoordigd door [redacted] en [redacted], beiden advocaat in Den Haag, vergezeld door [redacted] en [persoon], zijn verschenen. Verder zijn op de zitting [partij A], [partij B] en [partij C] als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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 5 april 2018 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Benthuisen staan een kolengestookte drogerij in milieucategorie 4.1 en een manege. De percelen zijn in eigendom van [appellanten]. Op grond van het bestemmingsplan "Benthuisen Landelijk gebied 1984" rust op de percelen de bestemming "Agrarisch gebied". Op grond van artikel 6.1 van de voorschriften van het bestemmingsplan zijn de voor agrarisch gebied aangewezen gronden bestemd voor het agrarisch bedrijf.

3. [appellanten] heeft het voornemen om ter plaatse van de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] een composteerinrichting en een biologische drogerij in milieucategorie 3.2 te realiseren en de manegeactiviteiten uit te breiden. Hoewel dit voornemen als zodanig mogelijk was gemaakt in het ontwerpplan, heeft de raad bij besluit van 17 februari 2022

besloten het plan alleen vast te stellen voor het perceel [locatie 3], en niet ook conform het ontwerpplan voor de percelen [locatie 1] en [locatie 2].

4. [appellanten] kan zich niet verenigen met het besluit, voor zover daarmee is geweigerd het plan vast te stellen voor de percelen [locatie 1 en 2]. Zij wil met haar beroep bereiken dat alsnog een zodanig bestemmingsplan wordt vastgesteld dat zij op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] de gewenste composteerinrichting, biologische drogerij en uitbreiding van de manege kan realiseren.

Voorgeschiedenis

5. Voor, onder andere, het perceel aan de [locatie 1] heeft de raad van de voormalige gemeente Rijnwoude in 2008 het bestemmingsplan "Bentwoud" vastgesteld. Dit plan voorzag voor het perceel aan de [locatie 1] in de bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)" met, voor zover relevant, de aanduiding "grasdrogerij (Bg)" en de bestemming "Agrarische doeleinden (A)", zonder de mogelijkheid voor grasdrogerijactiviteiten. Bij uitspraak van 5 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO9779, heeft de Afdeling de door het college van gedeputeerde staten aan deze plandelen verleende goedkeuring vernietigd, en goedkeuring hieraan onthouden. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de aan het perceel [locatie 1] toegekende aanduiding "grasdrogerij (Bg)" niet volledig recht doet aan de bedrijfsvoering van [appellanten], omdat in de drogerij voornamelijk paprikaloof wordt gedroogd en de activiteiten plaatsvinden op een groter gebied dan de toegekende aanduiding. Daardoor had de raad niet bereikt wat hij had beoogd, namelijk om de bedrijfsvoering als zodanig te bestemmen.

6. Naar aanleiding van de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling zijn de voormalige gemeente Rijnwoude, de provincie Zuid-Holland, Bureau Beheer Landbouwgronden en [appellant B] in gesprek gegaan over de herinrichting van de percelen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]. Dit heeft geresulteerd in een intentieovereenkomst van 27 december 2012.

7. Vervolgens heeft [appellant B] een voorontwerp van een bestemmingsplan laten opstellen, waarin werd voorzien in de door haar gewenste composteerinrichting, biologische drogerij en manege. Op 14 november 2013 heeft de raad van de voormalige gemeente Rijnwoude kennisgenomen van het voorontwerp en daarbij de mogelijkheid om een composteerinrichting en een biologische drogerij op het perceel te realiseren, geschrapt.

8. Nadien heeft [appellanten] het initiatief aangepast. Het gewijzigde initiatief gaat uit van een beëindiging van de bedrijfsactiviteiten van de kolengestookte drogerij in milieucategorie 4.1, zodat in plaats daarvan een composteerinrichting behorende tot milieucategorie 3.2 mogelijk wordt gemaakt. Op 25 september 2014 heeft de raad van de voormalige gemeente Rijnwoude van het gewijzigde voorontwerp van het bestemmingsplan kennisgenomen, en is daarbij ook teruggekomen op het schrappen van de mogelijkheid om een composteerinrichting en een biologische drogerij op het perceel te realiseren.

9. Op 10 december 2015 hebben de gemeente Alphen aan den Rijn en [appellant B] een exploitatieovereenkomst over de herinrichting van de percelen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] gesloten.

10. Hierna is het ontwerpplan van 5 april 2018 tot en met 16 mei 2018 ter inzage gelegd. In het ontwerpplan is onder meer de mogelijkheid opgenomen om een composteringsbedrijf en een biologische drogerij in ten hoogste milieucategorie 3.2, en een manege te realiseren. Tegen het ontwerpplan zijn zienswijzen naar voren gebracht, voornamelijk door omwonenden van de percelen [locatie 1] en [locatie 2].

11. Op 28 januari 2020 en 9 maart 2021 heeft het college het ontwerpplan voorgelegd aan de raad voor vaststelling. De raad heeft de besluitvorming in de vergadering van 5 maart 2020 aangehouden, omdat er naar verwachting geen draagvlak is om medewerking te verlenen aan het oprichten van een composteerinrichting.

12. De raad heeft naar aanleiding van de zienswijzen van omwonenden en uit ruimtelijke overwegingen in de raadsvergadering van 17 februari 2022 bij amendement het plan uitsluitend vastgesteld voor het perceel [locatie 3] en niet voor de percelen [locatie 1] en [locatie 2].

Toetsingskader

13. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Beoordeling van het beroep

Terinzagelegging memo

14. Volgens [appellanten] is de aanvullende memo van Rho adviseurs B.V. "Memo Rho adviseurs" van 9 februari 2022 (hierna: de memo), die na afloop van de zienswijzentermijn beschikbaar is gekomen, ten onrechte niet aan haar gemachtigde gestuurd. [appellanten] wijst er ook op dat de memo zo laat beschikbaar is gesteld, dat zij daar niet meer op kon reageren.

14.1. De Afdeling stelt vast dat de memo tot stand is gekomen na de terinzagelegging van het ontwerpplan, waarvan de termijn eindigde op 16 mei 2018. In de memo is een advies uitgebracht over de ruimtelijke inpassing van de voorgenomen ontwikkeling van een composteerinrichting.

14.2. Uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) noch enige andere wettelijke bepaling volgt dat de raad gehouden is indieners van zienswijzen, of zoals in dit geval de initiatiefnemer van het plan, door toezending dan wel terinzagelegging in kennis te stellen van stukken of gegevens met betrekking tot het plan die na de terinzagelegging van het ontwerpplan aan de raad bekend worden. Onder omstandigheden kan echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het plan aanleiding bestaan betrokkenen in kennis te stellen van dergelijke nadere stukken of gegevens en hun gelegenheid te bieden daarop te reageren.

14.3. In de plantoelichting wordt voor de motivering van het bestreden besluit naar de memo en het amendement van 17 februari 2022 verwezen. De Afdeling is gelet hierop van oordeel dat de memo mede dragend is voor de motivering van het bestreden besluit. De raad heeft toegelicht dat de memo voorafgaand aan de raadsvergadering van 17 februari 2022 op de website van de gemeente Alphen aan den Rijn is gepubliceerd, maar dat [appellanten] hiervan niet op de hoogte is gesteld. Gelet op de voorgeschiedenis en de omstandigheid dat [appellanten] de initiatiefnemer van het plan is, lag het naar het oordeel van de Afdeling in de rede [appellanten] in de gelegenheid te stellen op de memo te reageren. Dit heeft de raad ten onrechte niet gedaan. Het plan is dan ook vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

14.4. Met het oog op een nieuw te nemen besluit zal de Afdeling in het kader van finale geschilbeslechting ook ingaan op de overige beroepsgronden.

Bekendmaking bestemmingsplan

15. [appellanten] betoogt dat het bestemmingsplan niet op de juiste wijze is bekendgemaakt, omdat het niet tijdig is gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl.

15.1. Deze beroepsgrond gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan alleen al daarom de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dus geen reden zijn voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

16. [appellanten] betoogt dat het besluit van 17 februari 2022 in strijd met het vertrouwensbeginsel is genomen. Zij voert hiertoe aan dat het gemeentebestuur vanaf het sluiten van de intentieovereenkomst op 27 december 2012 steeds heeft bevestigd de planologische mogelijkheden op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te willen verruimen. Zij wijst daarbij in het bijzonder op de omstandigheid dat de raad op 25 september 2014 is teruggekomen van het eerder ingenomen standpunt dat de composteerinrichting en biologische drogerij uit het voorontwerp moesten worden geschrapt. Hierdoor is bij [appellanten] steeds de verwachting gewekt dat de ontwikkelingen mogelijk zouden worden gemaakt en heeft zij geïnvesteerd in de planontwikkeling. De raad heeft volgens [appellanten] de voorgeschiedenis ten onrechte niet meegewogen bij zijn afweging om het plan niet conform het ontwerpplan vast te stellen. Bovendien is er ten onrechte geen compensatie geboden voor het terugkomen op een eerder uitdrukkelijk genomen besluit waarin de volledige ontwikkeling was opgenomen.

16.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

16.2. De intentieovereenkomst bevat geen formuleringen waaruit [appellanten] in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden hoe de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan zou uitoefenen. Uit de met [appellanten] gesloten intentieovereenkomst volgt dat de gemeente verplicht is de bedoelde planologische maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van het project in procedure te brengen. Hieruit volgt niet dat de gemeente een resultaatsverplichting heeft om een bestemmingsplan vast te stellen dat het project mogelijk maakt, maar slechts een verplichting om een bestemmingsplan in procedure te brengen. Verder is van belang dat in de intentieovereenkomst staat dat deze de publiekrechtelijke positie en bevoegdheden van de gemeente onverlet laat. Met de intentieovereenkomst is dan ook niet gezegd dat een plan met de door [appellanten] gewenste inhoud ook door de raad zou worden vastgesteld. Het aanvaarden van gebondenheid van de raad aan het vaststellen van een bestemmingsplan verdraagt zich niet met de door de wetgever in artikel 3.1 van de Wro aan de raad toegekende bevoegdheid om, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen vast te stellen na het volgen van de daartoe in deze wet dwingend

voorgeschreven en met waarborgen omklede procedure. Het is verder inherent aan het besluitvormingstraject voor een bestemmingsplan en de daaraan voorafgaande voorbereiding dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde inzichten kunnen wijzigen, mede naar aanleiding van de in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, waaronder de belangen van derden.

Het is de Afdeling ook niet gebleken dat de raad op 25 september 2014 een toezegging of andere uitlating heeft gedaan dat het door [appellanten] gewenste bestemmingsplan zou worden vastgesteld. Hiervoor acht de Afdeling van belang dat de raad op 25 september 2014 heeft "kennisgenomen" van het voorontwerpbestemmingsplan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2]. De omstandigheid dat aan de totstandkoming van het ontwerpplan een lange periode van samenwerking tussen [appellanten] en het college vooraf is gegaan en dat [appellanten] veel kosten heeft gemaakt ten behoeve van de planvorming, leidt er ook niet toe dat de raad verplicht was om het bestemmingsplan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] vast te stellen.

16.3. Het voorgaande leidt voor het beroep op het vertrouwensbeginsel tot de conclusie dat [appellanten] niet aannemelijk heeft gemaakt dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de raad het bestemmingsplan zou vaststellen. Dit betekent dat de Afdeling geen aanleiding ziet het besluit van 17 februari 2022 om deze reden te vernietigen.

Het betoog slaagt niet.

16.4. Dat [appellanten] er niet op kon vertrouwen dat het plan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] zou worden vastgesteld, laat onverlet dat de raad moet beoordelen of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, waarbij ook de belangen van [appellanten], mede in het licht van de tussen [appellanten] en de gemeente gesloten overeenkomsten, moeten worden betrokken. Of de raad daar in dit geval aan heeft voldaan, beoordeelt de Afdeling hierna aan de hand van de concrete beroepsgronden daarover.

Goede ruimtelijke ordening

17. [appellanten] betoogt dat hij er recht op en belang bij heeft dat de raad het bestemmingsplan vaststelt voor de percelen [locatie 1 en 2]. Volgens hem stelt de raad ten onrechte en ongemotiveerd dat de in het ontwerpplan voorziene ontwikkelingen op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.

[appellanten] voert daartoe aan dat het standpunt van de raad dat het ontwerpplan in strijd is met de visie voor het Bentwoud, niet houdbaar is. Dat geldt ook voor het standpunt van de raad dat het ontwerpplan niet aan de Omgevingsverordening Zuid-Holland voldoet. Volgens [appellanten] gaat de raad er ten onrechte van uit dat er geen sprake is van inpassen, en heeft de provincie Zuid-Holland bovendien al bij brief van 9 februari 2018 ingestemd met de gewenste composteerinrichting. Daarnaast voert [appellanten] aan dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom niet op het eigen terrein van [appellanten] in de parkeerbehoefte kan worden voorzien. Verder voert [appellanten] aan dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom de manege ruimtelijk niet aanvaardbaar is. Tot slot voert [appellanten] aan dat het standpunt van de raad dat de Aerius-berekening van 25 februari 2021 ten onrechte de vergunde situatie als referentiesituatie heeft genomen en niet de feitelijke situatie, onjuist is. Volgens [appellanten] is het niet relevant dat de bestaande drogerij al een aantal jaren niet meer wordt gebruikt. Zij heeft namelijk nog steeds een vergunning en kan de drogerij daarom opnieuw in gebruik nemen. Volgens [appellanten] zijn significante effecten van de

composteerinrichting op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden dan ook uitgesloten aangezien gebruik gemaakt kan worden van intern salderen.

17.1. De Afdeling stelt vast dat aan de gronden van het perceel [locatie 1] in het ontwerpplan de bestemming "Bedrijf" en, voor zover relevant, de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - compostering biologisch drogen" zijn toegekend. Aan de gronden van het perceel [locatie 2] is de bestemming "Sport - Manege" toegekend.

17.2. Over het besluit om het plan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] niet vast te stellen, staat in de plantoelichting dat de raad van mening is dat:

"1. met het oprichten van een composteerinrichting geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening;

2. het oprichten van een composteerinrichting niet voldoet aan de bij of krachtens provinciale Omgevingsverordening gestelde regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen;

3. het oprichten van een composteerinrichting is gebaseerd op verouderde inzichten, onderzoeken, beleid en wettelijke kaders;

4. de belangen van betrokkenen niet op een juiste manier zijn afgewogen;

5. het (ontwerp)bestemmingsplan naar de opvatting van de raad niet op een deugdelijke motivering berust."

In de memo, het amendement van 17 februari 2022 en het verweerschrift zijn deze overwegingen nader toegelicht.

17.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de ontwikkelingen op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2], zoals opgenomen in het ontwerpplan, niet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. In de overwegingen hierna legt de Afdeling uit hoe zij tot dat oordeel komt.

- Manege

18. De Afdeling stelt voorop dat uit de motivering niet kan worden afgeleid op grond van welke ruimtelijke overwegingen de raad het plan, voor zover dat betrekking heeft op de uitbreiding van de manege, heeft geweigerd vast te stellen. Hoewel de raad beleidsruimte toekomt bij het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan, moet de raad zijn besluit wel deugdelijk motiveren. Dat heeft de raad voor zover het betreft de manege, in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet gedaan. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 15 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4229](#).

Het betoog slaagt in zoverre.

- Visie op het Bentwoud

19. In het besluit van 17 februari 2022 heeft de raad deze weigeringsgrond als volgt gemotiveerd. De gewenste composteerinrichting past niet in de visie op het Bentwoud, zoals verwoord in paragraaf 4.4 van de toelichting bij het bestemmingsplan "Bentwoud". Daaruit volgt dat de ruimtelijke uitstraling van de functies in de omgeving van het Bentwoud niet mag worden vergroot en dat de gebruiksmogelijkheden dienen aan te sluiten bij de functie die het Bentwoud heeft. Voor dit gebied geldt een restrictief beleid, dat inhoudt dat na bedrijfsbeëindiging uitsluitend een soortgelijk bedrijf kan worden gevestigd, dan wel een bedrijf in categorie 1 of 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten. De visie op toekomstige functies en bedrijven volgt uit artikel 7.4 van de voorschriften van het bestemmingsplan

"Bentwoud", waarin verschillende vervolgfuncties zijn genoemd.

19.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet onderbouwd hoe de vervolgfuncties, zoals omschreven in artikel 7.4 van de voorschriften van het bestemmingsplan "Bentwoud", zich verhouden tot de uitspraak van de Afdeling van 5 januari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BO9779](#). Daarin oordeelde de Afdeling immers dat het perceel [locatie 1] een meer bij de bestaande bedrijfsvoering passende bestemming had moeten krijgen en dus niet een van de vervolgfuncties zoals omschreven in artikel 7.4 van de voorschriften van het bestemmingsplan "Bentwoud".

De Afdeling is, gelet op het voorgaande, van oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

- Provinciale Omgevingsverordening

20. In het besluit van 17 februari 2022 heeft de raad deze weigeringsgrond als volgt gemotiveerd. De raad stelt dat het ontwerpplan ten onrechte is getoetst aan de Verordening ruimte 2014. Bovendien is niet aan artikel 6.9 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland voldaan omdat de ruimtelijke ontwikkeling niet in overeenstemming is met de gewenste aard van het gebied. Daardoor is er volgens de raad geen sprake van inpassen.

20.1. Op 1 april 2019 is de Omgevingsverordening Zuid-Holland in werking getreden. Artikel 6.9 van de Omgevingsverordening luidt:

"1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

[...]"

Artikel 13.1 luidt:

"Deze afdeling is van toepassing op besluiten op grond van of met toepassing van:

[...]

- de Verordening ruimte 2014;

[...]"

Artikel 13.3 luidt:

"Als voor de inwerkingtreding van deze verordening voor een ambtshalve te nemen besluit een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van de toepassing is, blijft het oude recht van toepassing:

a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt;

[...]"

20.2. Artikel 2.2.1 van de Verordening ruimte 2014 luidt:

"[...] Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

[...]"

20.3. De Afdeling overweegt als volgt. Het ontwerpplan is voor de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening op 1 april 2019 ter inzage gelegd. Daarom valt het besluit van 17 februari 2022 onder het overgangsrecht van artikel 13.1 en artikel 13.3, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening. Anders dan de raad veronderstelt, betekent dit dat het ontwerpplan terecht aan de Verordening ruimte 2014 is getoetst. Dit betekent ook dat de raad bij het nemen van het besluit van 17 februari 2022 ten onrechte heeft beoordeeld of het plan in overeenstemming is met artikel 6.9 van de Omgevingsverordening. De Afdeling constateert dat artikel 6.9, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening niet wezenlijk verschilt van de toets die de raad op grond van artikel 2.1.1, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte 2014 had moeten verrichten. Die toets houdt in dat, voor zover hier van belang, beoordeeld moet worden of de ruimtelijke ontwikkeling binnen de bestaande aard en schaal van het gebied past. De Afdeling stelt vast dat deze beoordeling niet heeft plaatsgevonden, omdat de raad tot de conclusie is gekomen dat de ruimtelijke ontwikkeling niet binnen de gewenste aard van het gebied past. Dat de ruimtelijke ontwikkeling niet binnen de gewenste aard van het gebied past, sluit naar het oordeel van de Afdeling immers niet uit dat de ruimtelijke ontwikkeling binnen de bestaande aard en schaal van het gebied past. Dit heeft de raad niet onderkend.

De Afdeling is, gelet op het voorgaande, van oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

- Parkeren

21. In het besluit van 17 februari 2022 heeft de raad deze weigeringsgrond als volgt gemotiveerd. In de memo staat dat het ontwerpplan ten onrechte is getoetst aan de verouderde Nota parkeernormen en parkeervoorzieningen 2014. Volgens de raad had het ontwerpplan getoetst moeten worden aan het bestemmingsplan "Parapluplan parkeren".

21.1. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 3.2.2 van de toelichting bij het ontwerpplan staat dat het ontwerpplan is getoetst aan de Nota parkeernormen en parkeervoorzieningen 2014. Het bestemmingsplan "Parapluplan parkeren" is door de raad vastgesteld op 21 september 2017. Dit betekent dat het ontwerpplan aan het bestemmingsplan "Parapluplan parkeren" getoetst had moeten worden. Dit laat onverlet dat de raad met de enkele verwijzing naar het huidige bestemmingsplan "Parapluplan parkeren" niet heeft gemotiveerd dat toepassing van dit bestemmingsplan tot de conclusie had geleid dat de voorziene ontwikkelingen in strijd met een goede ruimtelijke ordening zijn.

De Afdeling is, gelet op het voorgaande, van oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

- Stikstof

22. In het besluit van 17 februari 2022 heeft de raad deze weigeringsgrond als volgt gemotiveerd. De raad stelt dat de uitgevoerde stikstofberekening van 25 februari 2021 niet is gebaseerd op een actuele versie van de AERIUS Calculator. Bovendien is van een onjuiste referentiesituatie uitgegaan omdat de kolengestookte drogerij al lange tijd niet meer in gebruik is.

22.1. Artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) luidt:

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.

[...]"

Artikel 2.8 van de Wnb luidt:

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]"

22.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat hij op basis van de stikstofberekening van 25 februari 2021 niet kon beoordelen of de door [appellanten] gewenste bestemming in overeenstemming is met artikel 2.8, gelezen in samenhang met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

- Belangenafweging

23. Zoals hiervoor onder 13 is overwogen, moet de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan de betrokken belangen afwegen. De Afdeling overweegt dat in de motivering niet staat welke betekenis de raad in zijn afweging heeft toegekend aan de tussen [appellanten] en de gemeente gesloten overeenkomsten. Dat, zoals in het amendement van 17 februari 2022 is benadrukt, de gemeente op grond van de exploitatieovereenkomst weer in overleg zal treden met [appellanten] betekent naar het oordeel van de Afdeling nog niet dat

het belang van [appellanten] bij vaststelling van het plan in de belangenafweging is betrokken. De Afdeling overweegt verder dat tussen partijen niet in geschil is dat de agrarische bestemming die geldt op grond van het bestemmingsplan "Benthuizen Landelijk gebied 1984" niet langer een passende bestemming is. [appellanten] heeft hierover op de zitting onweersproken gesteld dat met de huidige bestemming op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] geen rendabele bedrijfsvoering mogelijk is. Het is de Afdeling niet gebleken dat de raad het belang van [appellanten] bij een zinvol gebruik van de percelen in de belangenafweging heeft betrokken. De omstandigheid dat de raad ten tijde van het besluit van 17 februari 2022 nog onvoldoende gegevens had om te kunnen beoordelen of het plan in overeenstemming is met artikel 2.8, gelezen in samenhang met artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb, is onvoldoende voor het oordeel dat de raad om die reden op dat moment redelijkerwijs kon weigeren om het plan voor de percelen vast te stellen. Het lag, gelet op de omstandigheden zoals hiervoor beschreven, naar het oordeel van de Afdeling op de weg van de raad om [appellanten] in de gelegenheid te stellen nadere informatie aan te leveren, dan wel zelf te onderzoeken of het plan zoals [appellanten] wenst in overeenstemming is met de Wnb. Daarnaast had de raad er ook voor kunnen kiezen om aan de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] een andere, volgens de raad wel passende bestemming toe te kennen. Dit heeft de raad niet onderkend.

23.1. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat het besluit van 17 februari 2022, voor zover dat betrekking heeft op de niet vaststelling van het plan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2], niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het besluit van 17 februari 2022 is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3.1 van de Wro. De raad zal moeten bezien of een passende bestemming kan worden toegekend die ten minste een rendabele bedrijfsvoering op de percelen van [appellanten] mogelijk maakt.

Het betoog slaagt in zoverre.

Gelijkheidsbeginsel

24. [appellanten] betoogt dat het besluit in strijd met het gelijkheidsbeginsel is genomen. Zij wijst in dat verband op de bij besluit van 24 februari 2014 aan [bedrijf], gevestigd aan de [locatie 4], verleende omgevingsvergunning voor het composteren van groenafval.

24.1. Over de door [appellanten] gemaakte vergelijking heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie, met name omdat het ging om een omgevingsvergunning die op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht door het college is verleend.

Gelet op wat [appellanten] heeft aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situatie die [appellanten] heeft genoemd niet dezelfde situatie is als de situatie die nu aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

Reformatio in peius

25. [appellanten] betoogt dat het besluit in strijd met het verbod op reformatio in peius is genomen. [appellanten] stelt dat zij door beroep in te stellen tegen het besluit van 7 juli 2009 in een nadeligere positie is komen te verkeren dan wanneer zij destijds geen beroep had ingesteld. Zij wijst daarbij op de omstandigheid dat de Afdeling het plandeel perceel [locatie 2] bij uitspraak van 5 januari 2011 heeft vernietigd en dat de raad de door [appellanten] gewenste ontwikkeling op dit perceel niet mogelijk heeft gemaakt.

25.1. Het verbod van reformatio in peius houdt in dat degene die opkomt tegen een voor hem nadelig besluit, niet in een nog nadeligere positie mag komen te verkeren. Voor zover [appellanten] meent dat zij door de uitspraak van 5 januari 2011 in een nadeligere positie is komen te verkeren is dat, wat daar ook van zij, geen gevolg van het besluit van 17 februari 2022. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit is genomen in strijd met het verbod van reformatio in peius.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

26. Gelet op wat [appellanten] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat gaat over de niet vaststelling van het plan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2], is genomen in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, en de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

27. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Opdracht

28. De Afdeling ziet, in het bijzonder gelet op wat hiervoor is overwogen onder 23 en 23.1, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

In beginsel kan de raad daarbij terugvallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpplan en behoeft het door de raad te nemen nieuwe besluit dus niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid. Dit geldt echter alleen als de raad een ontwikkeling mogelijk wil maken die niet wezenlijk afwijkt van hetgeen waarin het ontwerpplan voorzag en er daarbij ook geen sprake is van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt. In dat geval moet de raad bij het nemen van een nieuw besluit dus het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 toepassen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn van 17 februari 2022 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie 1], [locatie 1] en [locatie 3], Benthuizen", voor zover het de niet vaststelling van het plan voor de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Benthuizen betreft;

III. draagt de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn aan

[appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen
voorzitter

w.g. Buskermolen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 juni 2025

896-1091