

Uitspraak 202003298/1/R3

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:258
Datum uitspraak:	26 januari 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 15 april 2020 heeft de raad van de gemeente Het Hogeland het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" vastgesteld. Het plangebied ligt in het havengebied van Lauwersoog. Ten westen van het plangebied ligt de haven van de veerboot naar Schiermonnikoog en ten zuiden van het plangebied ligt de provinciale weg N361. De westzijde van het plangebied wordt aangeduid als 'het Waddenkwartier'. Daar waren containers geplaatst waarin horeca en diverse recreatieve en educatieve activiteiten werden ontplooid. Aan de oostzijde van het plangebied liggen restaurant Schierzicht, een parkeerterrein en een toegangsweg. Het plan "Lauwersoog - Waddenkwartier" maakt een herontwikkeling van het plangebied mogelijk. In het Waddenkwartier is een Werelderfgoedcentrum voorzien, bestaande uit onder meer het Zeehondencentrum dat hierheen wordt verplaatst vanuit Pieterburen, een havenkantoor, informatievoorzieningen met detailhandel, horeca en steigers.

eerste aanleg - meervoudig

ro - groningen

Volledige tekst

202003298/1/R3.

Datum uitspraak: 26 januari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Schierzicht B.V., gevestigd te Lauwersoog, en anderen,
2. Waddenvereniging, gevestigd te Harlingen, en anderen,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Groningen, en andere (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Het Hogeland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 april 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Schierzicht B.V. en anderen, Waddenvereniging en anderen en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Waddenvereniging en anderen, [appellant sub 3] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 november 2021, waar zijn verschenen:

- Schierzicht B.V. en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A];
- Waddenvereniging en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], [gemachtigde C], [gemachtigde D] en mr. R. Snel, advocaat te Groningen;
- [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B];
- de raad, vertegenwoordigd door A. Lont, L. Mous, R. Steenbergen en mr. M.J.F. Nuijens, advocaat te Groningen. Voorts is ter zitting Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee, vertegenwoordigd door [gemachtigde E] en mr. J. Klopstra, advocaat te Stadskanaal, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied ligt in het havengebied van Lauwersoog. Ten westen van het plangebied ligt de haven van de veerboot naar Schiermonnikoog en ten zuiden van het plangebied ligt de provinciale weg N361. De westzijde van het plangebied wordt aangeduid als 'het Waddenkwartier'. Daar waren containers geplaatst waarin horeca en diverse recreatieve en educatieve activiteiten werden ontplooid. Aan de oostzijde van het plangebied liggen restaurant Schierzicht, een parkeerterrein en een toegangsweg.

Het plan "Lauwersoog - Waddenkwartier" maakt een herontwikkeling van het plangebied mogelijk. In het Waddenkwartier is een Werelderfgoedcentrum voorzien, bestaande uit onder meer het Zeehondencentrum dat hierheen wordt verplaatst vanuit Pieterburen, een havenkantoor, informatievoorzieningen met detailhandel, horeca en steigers. Ook zijn de (her)inrichting van het omringende gebied en de uitbreiding van restaurant Schierzicht in dit bestemmingsplan opgenomen.

Aan het westelijk deel van het plangebied, het Waddenkwartier, is grotendeels de bestemming "Gemengd" toegekend, waarmee de bestemmingen "Bedrijventerrein" en "Verkeer - Verblijfsgebied" uit het vorige plan "Lauwersoog e.o." zijn gewijzigd. Aan het oostelijk deel van het plangebied zijn grotendeels de bestemmingen "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Horeca" toegekend. Aan de gronden met de horecabestemming is ook een bouwvlak toegekend. Ten opzichte van het vorige plan "Lauwersoog e.o." is dit bouwvlak vergroot.

2. Schierzicht B.V. en anderen, Waddenvereniging en anderen en [appellant sub 3] kunnen zich niet met het plan verenigen. Schierzicht B.V. en anderen en Waddenvereniging en anderen kunnen zich niet verenigen met de bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum. [appellant sub 3] vreest dat de haven als gevolg van het plan niet langer kan worden gebruikt door zeekanoërs.

Bijlage

3. Voor de leesbaarheid zijn de relevante wettelijke bepalingen en planregels opgenomen in bijlage II bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Intrekking

4. Op de zitting is het beroep van Schierzicht B.V. en anderen, voor zover het is ingediend door de Gemeenschappelijke Bedrijven Lauwersoog, ingetrokken.

Ontvankelijkheid

5. [appellant sub 3] stelt voor het eerst in zijn nadere stuk van 27 oktober 2021 dat het beroep ook is ingediend namens het Watersportverbond, de Vereniging Wadvaarders, de Nederlandse Vereniging van Toerzeilers, de Toeristische Kano Bond Nederland, de Kanovereniging Winsum en de Groninger Kanovereniging.

In artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) staat dat de termijn voor het indienen van een beroepsschrift zes weken bedraagt. De in artikel 8:1, gelezen in verbinding met artikel 6:7 van de Awb neergelegde regeling voor het instellen van beroep brengt met zich dat de identiteit van degene die beroep heeft ingesteld kenbaar moet zijn voor het einde van de beroepstermijn.

De Afdeling stelt vast dat alleen van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] de identiteit kenbaar is gemaakt voor het einde van de beroepstermijn. Dit betekent dat het beroep, voor zover beweerdelijk ingesteld door de hiervoor genoemde rechtspersonen, niet-ontvankelijk is.

De beroepsgronden

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Vorbereidingsprocedure

7. [appellant sub 3] betoogt dat met hem ten onrechte geen overleg is gevoerd, terwijl dat wel is gebeurd met andere personen die ook zienswijzen naar voren hebben gebracht.

7.1. Het bestreden besluit is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Niet is gebleken dat niet op de juiste wijze toepassing is gegeven aan die afdeling. Het ontwerpplan is ter inzage gelegd en er is aan een ieder gelegenheid geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen. Van die gelegenheid heeft [appellant sub 3] ook gebruik gemaakt. Het voeren van overleg maakt geen deel uit van deze procedure, waardoor de omstandigheid dat met hem geen overleg is gevoerd niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog slaagt niet.

8. [appellant sub 3] betoogt daarnaast dat de plangrens en artikel 7.1, onder e, van de planregels zijn gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. Gelet hierop is volgens hem een wezenlijk ander plan vastgesteld en daarom kon een extra inspraakronde niet achterwege blijven. Ter onderbouwing van dit betoog wijst hij op een aantal uitspraken van de Afdeling.

8.1. Artikel 7.1, aanhef en onder e, van de planregels van het ontwerpplan luidde:

"De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

e. gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie, ten behoeve van functies zoals beschreven in 3.1 Bestemmingsomschrijving van de bestemming Gemengd."

Artikel 7.1, aanhef en onder e, van de planregels van het vastgesteld plan luidt:

"De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

e. gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie, alsmede bouwwerken geen gebouwen zijnde, ten behoeve van functies zoals beschreven in 3.1 Bestemmingsomschrijving van de bestemming 'Gemengd';"

8.2. De raad kan bij het vaststellen van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Alleen als de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, moet de wettelijke procedure opnieuw worden doorlopen.

Op het punt dat [appellant sub 3] in zijn nadere stuk betoogt dat de planbegrenzing in de vastgestelde verbeelding afwijkt van de afbeelding in paragraaf 1.1 van de plantoelichting van het voorontwerpplan, merkt de Afdeling op dat de plantoelichting geen juridisch bindende betekenis heeft. De planbegrenzing is ten opzichte van het ontwerp niet gewijzigd.

De raad heeft artikel 7.1, onder e, van de planregels gewijzigd vastgesteld. De woorden "alsmede bouwwerken geen gebouwen zijnde" zijn toegevoegd aan deze bepaling. Deze afwijking van het ontwerp is naar aard en omvang niet zo groot dat het om een wezenlijk ander plan gaat. Daarbij betreft de Afdeling dat op de gronden met de bestemming "Water" al bouwwerken geen gebouwen zijnde konden worden gerealiseerd op grond van artikel 7.2.2 van de planregels van het ontwerpplan. De beroepsgrond dat de raad, gelet op deze wijziging, een extra inspraakronde had moeten houden, slaagt niet.

Bouwhoogten in de planregels

9. Schierzicht B.V. en anderen en Waddenvereniging en anderen kunnen zich niet verenigen met de maximaal toegestane bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum van 20 m +NAP. Een gebouw met een bouwhoogte van 20 m +NAP past volgens hen niet bij de landschappelijke kwaliteit van openheid van de Waddenzee en het waddengebied. Schierzicht B.V. en anderen wijzen er ook op dat de bouwhoogte van 20 m +NAP niet overeenkomt met de lagere bouwhoogte waarover tussen verschillende partijen overeenstemming is bereikt.

9.1. De raad stelt dat na vaststelling van het bestemmingsplan bij de uitwerking van de plannen is gebleken dat kan worden volstaan met geringere bouwhoogtes. De raad heeft de Afdeling verzocht om zelf in de zaak te voorzien en de artikelen 3.2.1, onder e, en 7.2.1, onder c, en 7.2.2, onder g, van de planregels aan te passen overeenkomstig het voorstel in het verweerschrift en bijlage 7 bij het verweerschrift als bijlage 1 bij de planregels te voegen. Met de voorgestelde planregels zal de bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum worden verlaagd van 20 m +NAP naar 16,5 m +NAP en zullen de bouwhoogten van bouwwerken van demontabele constructie en overige bouwwerken in de bestemming "Water" worden verlaagd van 10 en 15 m +NAP naar 3 m +NAP. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid op het punt van de artikelen 3.2.1, onder e, en 7.2.1, onder c, en 7.2.2, onder g, van de planregels en het ontbreken van bijlage 1 bij de planregels. Dat het bij de uitwerking van de plannen is gebleken, kan feitelijk zo zijn. Maar dat zijn geen gewijzigde omstandigheden, want zij hadden bij zorgvuldig onderzoek tevoren kunnen blijken. Het bestreden besluit is daarom genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb.

De betogen slagen.

10. Omdat niet is gebleken dat belangen van derden zich er tegen verzetten dat de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak voorziet, kan het verzoek van de raad om dat te doen in beginsel worden ingewilligd. Maar dat kan pas als de andere beroepsgronden van Waddenvereniging en anderen niet slagen. Dit zal hierna worden beoordeeld. Schierzicht B.V. en anderen hebben ter zitting te kennen gegeven zich met het tekstvoorstel van de raad te kunnen verenigen. Ook hebben zij toen gezegd dat hun beroepsgronden over het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: het Barro) en het uitzicht vanaf hun terrassen niet meer hoeven te worden besproken als de Afdeling op deze manier zelf in de zaak voorziet.

11. De Afdeling zal vanwege de samenhang tussen de voorgestelde planregels en de overige (niet gewijzigde) planregels bij de beoordeling van de beroepsgronden van Schierzicht B.V. en anderen en Waddenvereniging en anderen en [appellant sub 3] in de hierna volgende overwegingen uitgaan van het geheel van de door de raad voorgestelde en overige (niet gewijzigde) planregels.

Ladder voor duurzame verstedelijking

12. [appellant sub 3] betoogt dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld. Hij betoogt daarover dat er geen noodzaak is voor de voorziene uitbreiding van het hoofdvolume van het Werelderfgoedcentrum door middel van tijdelijke bouwwerken in het havenwater met een oppervlakte van maximaal 1.000 m². Daarnaast is er volgens [appellant sub 3] binnen bestaand stedelijk gebied voldoende ruimte beschikbaar om het Werelderfgoedcentrum te realiseren. Dit betoog is reden om achtereenvolgens te bespreken of sprake is van een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling, of behoefte bestaat aan het Werelderfgoedcentrum en of de plek waar het voorzien is bestaand stedelijk gebied is.

- (Nieuwe) stedelijke ontwikkeling?

12.1. In de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), heeft de Afdeling onder 6.3 overwogen dat een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in een terrein

met een ruimtebeslag van meer dan 500 m² of in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte groter dan 500 m², moet deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt.

Gelet op de omstandigheid dat op grond van artikel 3.2.1, aanhef en onder d, van de planregels, in samenhang met de verbeelding, onder meer een gebouw mogelijk wordt gemaakt waarbij de oppervlakte van de verdiepingen gezamenlijk niet meer mag bedragen dan 8.000 m², gaat het om een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro.

12.2. De Afdeling ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of de voorgenomen ontwikkeling moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de hiervoor genoemde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, onder 7 en volgende, moet bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, in onderlinge samenhang worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan en in hoeverre het plan, eveneens in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging.

12.3. In het vorige bestemmingsplan "Lauwersoog e.o." waren aan de gronden in het Waddenkwartier onder meer de bestemmingen "Bedrijventerrein", "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Water" toegekend. Op nagenoeg alle gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" rustte een bouwvlak dat een oppervlakte had van ongeveer 7.380 m². Op grond van de artikelen 3.2.1, aanhef en onder d, 2.3 en 1.50, onder a, van de regels van dat plan in verbinding met de verbeelding gold in nagenoeg het hele bouwvlak een bouwhoogte van 9 m, gemeten vanaf de hoogte van de weg of het terrein bij de hoofdingang. In het westelijk deel van het Waddenkwartier gold een bouwhoogte van 5 m, gemeten vanaf de hoogte van de weg of het terrein bij de hoofdingang. Omdat op de verbeelding geen maximaal bebouwingspercentage was aangegeven, kon het hele bouwvlak worden bebouwd volgens artikel 3.2.1, aanhef en onder b, van de planregels. Op de gronden met de bestemmingen "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Water" konden geen gebouwen worden opgericht, gelet op de artikelen 17.2.1 en 18.2.1 van de planregels.

12.4. Aan de gronden in het Waddenkwartier zijn in het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" de bestemmingen "Gemengd" en "Water" toegekend. Op nagenoeg alle gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" ligt ook een bouwvlak. Uit artikel 3.2.1, aanhef en onder b, van de planregels volgt dat de eerste bouwlaag uitsluitend mag worden gebouwd op de gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - footprint". De gronden met deze aanduiding hebben een oppervlakte van ongeveer 4.233 m². Uit de artikelen 3.2.1, aanhef en onder e (zoals deze bepaling zal luiden na de hiervoor onder 9.1 genoemde aanpassing), en 2.4 van de planregels volgt dat de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 16,5 m +NAP. Daarnaast mogen volgens de artikelen 3.2.1, aanhef en onder f, en 7.2.1, aanhef en onder b, van de planregels op de gronden met de bestemmingen "Gemengd" en "Water" gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie worden gebouwd. De gezamenlijke oppervlakte van deze gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie bedraagt ten hoogste 1.000 m².

12.5. Het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" voorziet naar het oordeel van de Afdeling niet in een groter planologisch beslag op de ruimte. Het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" voorziet in een kleiner toegestane maximale bebouwingsoppervlakte. Op grond van het vorige plan "Lauwersoog e.o." kon ongeveer 7.380 m² worden bebouwd, terwijl op grond van het plan "Lauwersoog - Waddenkwartier" de eerste bouwlaag van het Werelderfgoedcentrum een oppervlakte mag hebben van ongeveer 4.233 m² en de gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie een oppervlakte mogen hebben van maximaal 1.000 m². Daarnaast voorziet het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" niet in een substantieel hogere bouwhoogte. Er gold voorheen een bouwhoogte van 9 m gemeten vanaf de hoogte van de weg of het terrein bij de hoofdingang. Het bestreden plan voorziet weliswaar in een bouwhoogte van 16,5 m +NAP, maar dat zal neerkomen op een gebouw van ongeveer 13 m, omdat de kade waarop het gebouw zal worden gerealiseerd een hoogte heeft van ongeveer 3,5 m +NAP.

12.6. In de hiervoor genoemde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 heeft de Afdeling onder 7.2 overwogen dat een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, in beginsel niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Dat ligt anders indien die planologische functiewijziging zo'n aard en omvang heeft dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van wat onder het vorige plan mogelijk was.

12.7. Aan de gronden in het Waddenkwartier is in het plan "Waddenkwartier - Lauwersoog" onder meer de bestemming "Gemengd" toegekend en op grond van artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor onder meer gebouwen ten behoeve van culturele en educatieve voorzieningen, vergader- en congresfaciliteiten, dienstverlening in de vorm van kantoren, de opvang van dieren, horeca en detailhandel. In het vorige plan "Lauwersoog e.o." hadden de gronden in het Waddenkwartier onder meer de bestemming "Bedrijventerrein" en waren deze gronden op grond van artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels onder meer bestemd voor de visserij en overige aan vaarwater gebonden bedrijven. Gelet hierop voorziet het plan "Waddenkwartier - Lauwersoog" ten opzichte van het vorige plan "Lauwersoog e.o." in een functiewijziging. Deze functiewijziging heeft ook gezien de maximaal toegestane bouwmassa en het verwachte aantal bezoekers van het Werelderfgoedcentrum (120.000 tot 150.000) zo'n substantiële ruimtelijke uitstraling dat de Afdeling van oordeel is dat het bestreden plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

- Behoeftte aan het Werelderfgoedcentrum

12.8. Omdat het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, moet worden voldaan aan de in dat artikel opgenomen voorwaarden. In de hiervoor genoemde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 heeft de Afdeling onder 9 overwogen dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro het bestuursorgaan verplicht om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling.

12.9. Uit paragraaf 3.1.1 van de plantoelichting volgt dat de Waddenzee sinds 2009 behoort tot het UNESCO Werelderfgoed, maar dat er geen centraal punt in Nederland is van waaruit de Waddenzee kan worden beleefd. Met de realisatie van een Werelderfgoedcentrum, waarin ook het zeehondencentrum uit Pieterburen een plek zal krijgen, wordt volgens de plantoelichting voorzien in een regionale behoefte om de gebieden Lauwersoog en de Waddenzee vanuit een centraal punt voor een breed publiek beleefbaar te maken. Het Werelderfgoedcentrum zal een schakel worden in een netwerk van verschillende bezoekerscentra rondom de Waddenzee in Nederland, Duitsland en Denemarken. Hiermee zal de bovenregionale aantrekkingskracht van het gebied toenemen. De Afdeling is van oordeel dat de raad daarmee in algemene zin de kwalitatieve behoefte aan het Werelderfgoedcentrum voldoende heeft onderbouwd.

Uit paragraaf 2.2. van de plantoelichting leidt de Afdeling vervolgens af dat het hoofdgebouw van het Werelderfgoedcentrum specifiek is ontworpen met het oog op de daaraan toebedachte functies en dat de ruimtelijke kaders daarop zijn toegesneden. Niet gesteld of gebleken is dat bij dit laatste sprake is van een maatvoering die verder gaat dan voortkomt uit de hiervoor genoemde functionele behoeftes.

Over de tijdelijke bouwwerken in het havenwater die onderdeel van het Werelderfgoedcentrum zullen zijn, is in paragraaf 3.2.1 van de plantoelichting vermeld dat er een behoefte is aan deze bebouwing voor bijvoorbeeld het houden van exposities. Het is echter niet mogelijk om de tijdelijke bebouwing op het vaste land te realiseren, omdat er beperkte ruimte is in het Waddenkwartier vanwege de ligging daarvan aan de Waddenzee. De invulling van deze bebouwing, heeft een maximale oppervlakte van 1.000 m². Zij zal aansluiten bij het gebruik van het Werelderfgoedcentrum, zo staat in paragraaf 5.2 van de plantoelichting. Bovendien is daarbij sprake van demontabele gebouwen die afwisselend op de locatie aanwezig zullen zijn. De Afdeling is van oordeel dat de raad daarmee voldoende heeft gemotiveerd waarom er behoefte is aan deze tijdelijke bouwwerken, terwijl de plantoelichting verder uiteenzet dat de regeling er in voorziet dat deze tijdelijke bouwwerken niet meer ruimte zullen innemen dan noodzakelijk is om in de hiervoor genoemde behoefte te voorzien.

Gelet op dit alles bij elkaar, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve behoefte is aan het Werelderfgoedcentrum, inclusief de daarbij behorende tijdelijke bouwwerken.

- Voorzien binnen bestaand stedelijk gebied

12.10. In haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 10.1 en 10.2, heeft de Afdeling overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied kan worden aangemerkt, moet worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied al een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening,

bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of dat het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

12.11. Volgens artikel 3.1 aanhef en onder a, van de planregels van bestemmingsplan "Lauwersoog e.o." waren binnen de bestemming "Bedrijventerrein" onder meer aan de visserij en overige aan vaarwater gebonden bedrijven toegestaan. Volgens de artikelen 17.1, aanhef en onder a, en 18.1, aanhef en onder a, b en c, van de planregels waren binnen de bestemmingen "Verkeer - Verblijfsgebied" en "Water" wegen en straten en water, steigers en ligplaatsen voor schepen toegestaan. Hiermee maakte het vorige plan een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid en de daarbij behorende infrastructuur mogelijk. Daarom heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het Waddenkwartier als bestaand stedelijk gebied in de zin van het Bro moet worden aangemerkt. Dit betekent dat de voorwaarde van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing is. Dat artikel regelt namelijk dat de toelichting een motivering moet bevatten waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

- Tussenconclusie

12.12. Gelet op het voorgaande is de conclusie dat het plan in overeenstemming is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Het betoog slaagt niet.

Landschap

13. Waddenvereniging en anderen voeren beroepsgronden aan over de aantasting van het landschap. Zij betogen onder meer dat het Werelderfgoedcentrum de landschappelijke waarden van de Waddenzee en het waddengebied aantast en dat het plan daarom in strijd is met het Barro.

- Artikelen 2.5.5 en 2.5.6 van het Barro

14. Waddenvereniging en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.5.5 van het Barro. De realisatie van het Werelderfgoedcentrum leidt volgens hen tot aantasting van de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee en het waddengebied. In het bijzonder wijzen Waddenvereniging en anderen erop dat sprake zal zijn van lichtvervuiling, omdat het dak van het Werelderfgoedcentrum voor het publiek toegankelijk zal zijn en het de verwachting is dat er vele lichtbronnen aan het gebouw en op het terrein aanwezig zullen zijn. De vogels in het gebied zullen hiervan hinder ondervinden. Volgens Waddenvereniging en anderen zal het prominent aanwezige Werelderfgoedcentrum ook afbreuk doen aan de openheid van het gebied.

Daarnaast kan de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 2.5.5, derde lid, van het Barro niet worden toegepast, omdat in ieder geval niet wordt voldaan aan het vereiste dat de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt, zo stellen Waddenvereniging en anderen.

14.1. Het plangebied maakt deel uit van het waddengebied zoals dat is aangewezen op kaart 5 bij het Barro. Het plangebied maakt geen deel uit van de Waddenzee, zoals aangewezen op diezelfde kaart.

14.2. Ingevolge artikel 2.5.2, eerste lid, van het Barro worden als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.

Uit artikel 2.5.5, eerste lid, volgt dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing of wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk mag maken dat of die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten als bedoeld in artikel 2.5.2. In het derde lid is een uitzondering opgenomen voor gevallen waarin is verzekerd dat, kort weergegeven, sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven voorhanden zijn en de optredende schade of andere negatieve effecten zo veel mogelijk worden beperkt.

In artikel 2.5.6 is artikel 2.5.5 van overeenkomstige toepassing verklaard op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied en dat nieuw gebruik of nieuwe bebouwing of een wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk maakt en daardoor afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten als bedoeld in artikel 2.5.2.

14.3. Bij de voorbereiding van het plan heeft de raad onderzoek gedaan naar de gevolgen van het Werelderfgoedcentrum voor de landschappelijke kwaliteiten van het waddengebied. De beoordeling van de gevolgen is opgenomen in paragraaf 3.1.2 van de plantoelichting. De raad stelt dat het Werelderfgoedcentrum geen significante negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteiten van rust, natuurlijkheid en duisternis van het waddengebied. Gewezen wordt op de voorwaardelijke verplichtingen die zijn neergelegd in artikel 3.2.3, onder b en c, van de planregels. Hierin is geregeld dat bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen moet worden aangetoond dat bij de bouw gebruik wordt gemaakt van geluidsarme heitechnieken. Ook moet een lichtplan worden aangeleverd waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het aspect lichthinder, zoals beschreven in de "Voortoets in het kader van de Wet natuurbescherming" van 13 februari 2018, namelijk dat nieuwe gebouwen niet mogen leiden tot nieuwe lichtuitstraling hoger dan 13 m en dat tijdens de aanlegfase de verlichting zo moet worden uitgevoerd dat er een minimale uitstraling naar de omgeving is.

De raad is daarnaast van mening dat het Werelderfgoedcentrum geen significante negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteiten van weidsheid en open horizon van het waddengebied. De bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum bedraagt 16,5 m +NAP en hiermee wordt aangesloten bij de rest van de haven. Dit betekent dat het Werelderfgoedcentrum zal opgaan in de al in de haven aanwezige bebouwing.

Omdat geen sprake is van significante negatieve gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten van het waddengebied, hoefde volgens de raad bij de vaststelling van het plan niet aan de criteria uit artikel 2.5.5, derde lid, te worden getoetst.

14.4. Ondanks wat Waddenvereniging en anderen hebben aangevoerd, mocht de raad zich op het standpunt stellen dat het bestreden plan geen significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke kwaliteiten van het waddengebied. Op het punt dat Waddenvereniging en anderen betogen dat sprake zal zijn van lichtvervuiling bij het Werelderfgoedcentrum waarvan de vogels in het gebied hinder zullen ondervinden, overweegt de Afdeling dat in de "Voortoets in het kader van de Wet natuurbescherming" van 13 februari 2018 is geconcludeerd dat significante effecten op de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "Lauwersmeer" op voorhand geheel kunnen worden uitgesloten als er geen nieuwe lichtbronnen hoger dan 10 m aan of vanuit het gebouw worden gerealiseerd. De Afdeling begrijpt dit zo, dat deze 10 m over de gebouwhoogte gaat. In aanmerking nemende dat het gebouw zal worden gebouwd op een kade die zelf al 3,5 m +NAP ligt, volgt daaruit dat geen nieuwe lichtbronnen mogen worden gerealiseerd hoger dan 13,5 m +NAP. De raad heeft in aansluiting hierop besloten tot het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in artikel 3.2.3, onder c, van de planregels, die inhoudt dat nieuwe gebouwen niet mogen leiden tot nieuwe lichtuitstraling hoger dan 13 m, waarbij volgens artikel 2.4 van de planregels moet worden gemeten vanaf het NAP. Verder heeft de raad ter zitting meegedeeld dat het bouwplan voor het Werelderfgoedcentrum voorziet in een houten schil met lamellen om het Werelderfgoedcentrum heen, zodat de verlichting afkomstig uit het centrum kan worden afgeschermd. Op het punt dat Waddenvereniging en anderen vrezen voor lichtvervuiling omdat het dak van het Werelderfgoedcentrum voor het publiek toegankelijk zal zijn, merkt de Afdeling op dat de raad ter zitting heeft meegedeeld dat het Werelderfgoedcentrum gedurende kantoortijden geopend zal zijn en dat alleen de horecavoorziening later zal sluiten, namelijk rond 23.00 uur.

Over het betoog van Waddenvereniging en anderen dat het prominent aanwezige Werelderfgoedcentrum afbreuk zal doen aan de landschappelijke kwaliteiten van het waddengebied, overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hiervan geen sprake zal zijn. Hierbij merkt de Afdeling op dat hiervoor onder 12.5 is geoordeeld dat het plan ten opzichte van het vorige plan "Lauwersoog e.o." niet in een groter planologisch ruimtebeslag voorziet.

14.5. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestreden plan geen significante negatieve gevolgen heeft op de landschappelijke kwaliteiten van het waddengebied. Dit betekent ook dat de raad het plan niet hoefde te toetsen aan het "nee tenzij"-criterium uit artikel 2.5.5, derde lid, van het Barro. Het plan is niet in strijd met artikel 2.5.6 in samenhang met artikel 2.5.5 van het Barro.

Het betoog slaagt niet.

- Artikel 2.5.12 van het Barro

15. Waddenvereniging en anderen betogen daarnaast dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro.

Als het plangebied al behoort tot het stedelijk gebied, wat Waddenvereniging en anderen betwisten, betogen zij dat de maximaal toegestane bouwhoogte niet aansluit bij de hoogte van de bestaande bebouwing als bedoeld in artikel 2.5.12, eerste lid, onder a, van het Barro. Zij stellen dat er weinig tot geen hoge gebouwen rondom het plangebied aanwezig zijn. Ter illustratie wijzen zij op het havenkantoor en een pand van Schierzicht B.V. en anderen met bouwhoogten van 12,8 m en 13,9 m +NAP. Hoewel een pand van Schierzicht B.V. en anderen een bouwhoogte heeft van 14,95 m +NAP, stellen Waddenvereniging en anderen dat hiermee is afgeweken van de maximale bouwhoogte in het geldende plan vanwege een welstandsaspect. De raad wijst weliswaar op een windturbine en een antennemast die in het gebied aanwezig zijn, maar volgens Waddenvereniging en anderen kon hier niet naar worden verwezen, omdat gebouwen niet per definitie zo hoog mogen worden als windturbines of antennes. Dit geldt ook voor de spilsluizen, waarvan de hoogte is ingegeven door overwegingen van veiligheid, en de brug over de Robbengatsluis, die bovendien te ver weg zijn gelegen om in de vergelijking mee te nemen. Waddenvereniging en anderen voeren ook aan dat de havenkraan van 16,30 m +NAP niet kan worden meegenomen in de vergelijking, aangezien, gelet op de Nota van Toelichting bij het Barro, niet is beoogd daarvoor in het Barro een uitzondering te maken op de hoogtebepaling.

Daarnaast betogen Waddenvereniging en anderen dat de gronden van het plangebied buiten het stedelijk gebied liggen als bedoeld in artikel 2.5.12, eerste lid, onder b, van het Barro, vanwege de lineaire bebouwing langs de provinciale weg N361. In dat geval moet de maximaal toegestane bouwhoogte aansluiten bij de aard van het omringende landschap. Hiervan is geen sprake, omdat het omringende gebied naar zijn aard leeg, rustig, donker en - gelet op het voorgaande - niet met hoge gebouwen is bebouwd, aldus Waddenvereniging en anderen.

15.1. Voorop staat dat in artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro een onderscheid wordt gemaakt tussen het oprichten van nieuwe bebouwing in het stedelijk gebied en buiten het stedelijk gebied. De omschrijving van "stedelijk gebied" in artikel 2.5.1 van het Barro komt grotendeels overeen met de omschrijving van "bestaand stedelijk gebied" in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro. Hiervoor onder 12.11 is geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het Waddenkwartier als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, het Bro moet worden aangemerkt. Het vorige plan maakte immers een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid en de daarbij behorende infrastructuur mogelijk. Gelet hierop is ook sprake van stedelijk gebied in de zin van artikel 2.5.12, eerste lid, onder a, van het Barro.

15.2. Op het punt dat Waddenvereniging en anderen stellen dat de maximaal mogelijk gemaakte bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum van 16,5 m +NAP niet aansluit bij de hoogte van de bestaande bebouwing, heeft de raad gewezen op bestaande bebouwing in de nabijheid van het Werelderfgoedcentrum, waarbij de maximaal toegestane bouwhoogte van dit centrum volgens hem aansluit. De raad heeft in dat verband onder meer gewezen op het gebouw van Vishandel Sterkenburg van 13,95 m +NAP en het gebouw van NG Shipyards van 14,96 m +NAP.

In wat Waddenvereniging en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen reden te twijfelen aan de juistheid van deze gegevens. Gelet hierop en de omstandigheid dat het voorziene Werelderfgoedcentrum in de directe nabijheid van een al bestaand haventerrein ligt, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de maximaal toegestane bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum aansluit bij de hoogte van de bestaande bebouwing. In dat verband acht de Afdeling ook van belang dat in de nabijheid van het Werelderfgoedcentrum nog een pand ligt van Schierzicht B.V. en anderen met een hoogte van 14,95 +NAP. Hoewel deze hoogte afwijkt van de maximaal toegestane bouwhoogte in het geldende plan, merkt de Afdeling op dat die hoogte met een omgevingsvergunning is toegestaan, zodat ook dat pand moet worden meegenomen in de beoordeling of het nu mogelijk gemaakte centrum aansluit bij de hoogte van de bestaande bebouwing.

Vanwege al deze redenen is het plan niet in strijd met artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

16. Schierzicht B.V. en anderen vrezen dat onvoldoende parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd om de parkeerbehoefte van het Werelderfgoedcentrum op te vangen. In artikel 3.2.3, onder a, van de planregels is volgens hen ten onrechte niet geregeld dat een nieuwe parkeervoorziening beschikbaar moet zijn, de benodigde vergunningen voor deze voorziening moeten zijn verleend en dat de gronden daarvoor in eigendom

moeten zijn. Ook is in deze bepaling geen oplevertermijn voor een parkeervoorziening opgenomen. Daarom zal volgens Schierzicht B.V. en anderen de bestaande parkeerproblematiek in het gebied ook niet worden opgelost.

16.1. Voorop staat dat het bestemmingsplan moet voorzien in een oplossing voor de parkeerbehoefte die uit het plan voortvloeit en niet hoeft te voorzien in een oplossing voor een bestaand parkeerprobleem. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2362. Uit de oplegnotitie "Parkeerbalans WEC" van januari 2020" blijkt dat voor het Werelderfgoedcentrum 270 parkeerplaatsen nodig zijn. Hierover is in paragraaf 4.3 van de plantoelichting vermeld dat twee parkeerterreinen zullen worden aangelegd en dat deze terreinen mogelijk worden gemaakt met een aparte planologische procedure. Schierzicht B.V. en anderen vrezen weliswaar dat, gelet op artikel 3.2.3, onder a, van de planregels, onvoldoende parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd, maar in artikel 13.1, onder a, van de planregels is bepaald dat een bouwwerk, waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, niet kan worden gebouwd, niet kan worden gebruikt en niet in stand kan worden gehouden wanneer niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien. Gelet hierop is de vrees van Schierzicht B.V. en anderen dat onvoldoende parkeerplaatsen zullen worden aangelegd, ongegrond.

17. Daarnaast vrezen Schierzicht B.V. en anderen dat tijdens de bouw van het Werelderfgoedcentrum de huidige parkeervoorziening op de gronden van het voorziene Werelderfgoedcentrum zal wegvallen, waardoor de parkeerdruk in het gebied verder zal toenemen. Daarvan vrezen zij overlast te ondervinden.

17.1. De raad heeft gesteld dat ten behoeve van de tijdelijke bedrijven op de gronden van het voorziene Werelderfgoedcentrum een aantal parkeerplaatsen was aangelegd dat niet voor algemeen gebruik was bedoeld. Omdat deze bedrijven niet langer op de gronden van het voorziene Werelderfgoedcentrum zijn gevestigd, heeft het wegvallen van deze parkeerplaatsen geen gevolgen voor Schierzicht B.V. en anderen, zo stelt de raad. Gelet op deze toelichting van de raad is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vrees van Schierzicht B.V. en anderen voor overlast vanwege het wegvallen van de huidige parkeervoorziening op de gronden van het voorziene Werelderfgoedcentrum, ongegrond is.

18. De betogen slagen niet.

Gebruik van de haven door zeekanoërs

19. [appellant sub 3] vreest dat als gevolg van het plan zeekanoërs de haven niet langer kunnen gebruiken. Volgens hem is het als gevolg van het plan niet langer mogelijk om de betonnen- en passantensteiger te gebruiken. De noordelijke loopbrug van de betonnen steiger zal niet meer bereikbaar zijn voor auto's en trailers, zodat het laden en lossen van de zeekano's niet meer mogelijk is. Hij wijst er ook op dat als gevolg van het plan de zuidelijke loopbrug niet meer kan worden gebruikt en bereikbaar zal zijn. Daarnaast voert [appellant sub 3] aan dat in het plan ten onrechte langparkeervoorzieningen voor auto's en trailers van zeekanoërs en andere gebruikers van de haven in de nabijheid van de loopbruggen ontbreken. Volgens [appellant sub 3] zullen bovendien de bestaande sanitaire voorzieningen verdwijnen. In het plan is ten onrechte niet geborgd dat sanitaire voorzieningen voor de recreatievaart moeten worden geboden. Ter zitting heeft [appellant sub 3] erop gewezen dat niet zomaar een einde kan worden gemaakt aan het bestaande gebruik van het gebied dat in publiek eigendom was.

19.1. Voorop staat dat het aan de raad is om in een bestemmingsplan planologische keuzes te maken. In dit geval heeft de raad aan de gronden in het Waddenkwartier de bestemmingen "Gemengd" en "Water" toegekend. Op grond van artikel 3.1, aanhef en onder e, g, h, k en l, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Gemengd" onder meer bestemd voor verkeers- en verblijfsvoorzieningen, nutsvoorzieningen, logiesverstrekking, parkeervoorzieningen, erven en verhardingen. Daarnaast volgt uit artikel 7.1, aanhef en onder b, c, f en g, van de planregels dat de gronden met de bestemming "Water" onder meer zijn bestemd voor oevers, kaden, waterhuishoudkundige voorzieningen, ligplaatsen voor schepen en steigers. Gelet hierop staat het plan er niet aan in de weg dat het bestaande gebruik van de gronden in het Waddenkwartier als steiger, loopbrug, parkeer- en sanitaire voorziening wordt voortgezet. Wat op grond van het plan is toegestaan, is niet afhankelijk van het antwoord op de vraag wie de eigenaar van de gronden is.

Bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het bouwen van het Werelderfgoedcentrum zal de precieze inrichting van de gronden in het Waddenkwartier aan de orde komen. De raad heeft ter zitting meegedeeld dat laden en lossen van de zeekano's bij het water in de praktijk mogelijk zal blijven.

Omdat het plan niet in de weg staat aan het gebruik dat [appellant sub 3] wil maken van de gronden in het Waddenkwartier, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet in stand kan blijven.

Het betoog slaagt niet.

Windhinder

20. Volgens [appellant sub 3] zal de voorziene tijdelijke bebouwing op de pontons in de bestemming "Water" een slecht windklimaat veroorzaken, waardoor gevaarlijke situaties op de passantensteiger zullen ontstaan. Dit betekent dat in de zienswijzennota ten onrechte is geconcludeerd dat wordt voldaan aan het verzoek om een veilige instapplek voor zeekanoërs te realiseren.

20.1. In het rapport "Windhinderonderzoek Werelderfgoedcentrum Waddenzee" van 25 februari 2020 (hierna: het Windhinderonderzoek) wordt geconcludeerd dat er geen sprake van windgevaar zal zijn nabij het Werelderfgoedcentrum. Hoewel er op maaiveldniveau globaal gezien sprake is van een slecht tot matig windklimaat voor de activiteiten slenteren en doorlopen, is het de vraag of verdere maatregelen nodig zijn, gezien de lage verwachtingswaarde van bezoekers nabij de zee. Volgens paragraaf 4.12 van de plantoelichting vormt het aspect wind geen belemmering voor de vaststelling het plan.

De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door het plan mogelijk gemaakte bebouwing niet zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de windcirculatie in de directe omgeving. De Afdeling stelt voorop dat - zoals hiervoor is geoordeeld onder 19.1 - het plan niet in de weg staat aan het gebruik dat [appellant sub 3] wil maken van onder meer de betonnen steiger. De raad heeft in zijn verweerschrift meegedeeld dat met de voorgestelde planregels die zijn beschreven onder 9.1 de bouwhoogte van het Werelderfgoedcentrum en de bouwhoogten van bouwwerken van demontabele constructie en overige bouwwerken in de bestemming "Water" worden verlaagd, zodat de invloed daarvan op het huidige windklimaat ook zal verminderen. Bovendien staat in het verweerschrift dat bij de uiteindelijke uitvoering van het bestemmingsplan afgewogen zal worden of verdere maatregelen benodigd zijn.

Het betoog slaagt niet.

Herhalen en inlassen zienswijze

21. Waar [appellant sub 3] voor het overige verzoekt de inhoud van zijn zienswijze als herhaald en ingelast in het beroepschrift te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de zienswijzennota is ingegaan op die zienswijze. [appellant sub 3] heeft in zijn beroepschrift en ter zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze onjuist of onvolledig zou zijn.

Conclusie

22. Het beroep van [appellant sub 3] is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

23. Gelet op wat is overwogen onder 9.1, zijn de beroepen van Schierzicht B.V. en anderen en Waddenvereniging en anderen gegrond. Het besluit moet worden vernietigd, voor zover het betreft de artikelen 3.2.1, onder e, en 7.2.1, onder c, en 7.2.2, onder g, van de planregels en voor zover de in bijlage I bij deze uitspraak behorende kaart niet als bijlage 1 bij de planregels is gevoegd. Aangezien de overige beroepsgronden van Waddenvereniging en anderen niet slagen, waarbij zoals overwogen onder 11 vanwege de samenhang tussen de voorgestelde planregels en de overige (niet gewijzigde) planregels is uitgegaan van het geheel van de door de raad voorgestelde en overige (niet gewijzigde) planregels, zal de Afdeling op na te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit betekent dat het besluit van kracht blijft, onder wijziging van de genoemde onderdelen.

Opdracht

24. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Wat betekent deze uitspraak?

25. De uitkomst van deze procedure is dat het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier" in stand blijft, met uitzondering van drie planregels. De Afdeling zal de tekst van deze planregels zelf aanpassen (zie hierna de beslissing onder V).

Proceskosten

26. De raad hoeft de proceskosten van [appellant sub 3] niet te vergoeden.

27. De raad moet de proceskosten van Schierzicht B.V. en anderen en Waddenvereniging en anderen wel vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] niet-ontvankelijk, voor zover het naar gesteld mede is ingesteld namens Watersportverbond, Vereniging Wadvaarders, Nederlandse Vereniging van Toerzeilers, Toeristische Kano Bond Nederland, Kanovereniging Winsum en Groninger Kanovereniging;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] voor het overige ongegrond;

III. verklaart de beroepen van Schierzicht B.V. en anderen en Waddenvereniging en anderen gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Het Hogeland van 15 april 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier", voor zover het betreft de artikelen 3.2.1, onder e, en 7.2.1, onder c, en 7.2.2, onder g, van de planregels en voor zover de in bijlage I bij deze uitspraak behorende kaart niet als bijlage 1 bij de planregels is gevoegd;

V. bepaalt voor de planregels dat:

- artikel 3.2.1, onder e, komt te luiden: "de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 16,5 m, met dien verstande dat de plaatselijke verhogingen op het platte dak zoals weergegeven op de in bijlage 1 bij deze regels opgenomen bouwtekening met plattegrond van het dak tevens zijn toegestaan.";

- de in bijlage I bij deze uitspraak behorende kaart als bijlage 1 bij de planregels wordt gevoegd;

- artikel 7.2.1, onder c, komt te luiden: "de bouwhoogte van een gebouw of overkapping zal ten hoogste 3 m bedragen, gemeten vanaf de pontons";

- artikel 7.2.2, onder g, komt te luiden: "de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, anders dan rechtstreeks ten behoeve van de geleiding, beveiliging en regeling van het verkeer, zal ten hoogste 3 m bedragen, gemeten vanaf de pontons";

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 15 april 2020 voor zover dat is vernietigd;

VII. draagt de raad van de gemeente Het Hogeland op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen IV, V en VI worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Het Hogeland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 1.518,00 aan Schierzicht B.V. en anderen, 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 bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 759,00 aan Waddenvereniging en anderen, 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 bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Het Hogeland aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 354,00 aan Schierzicht B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 354,00 aan Waddenvereniging en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

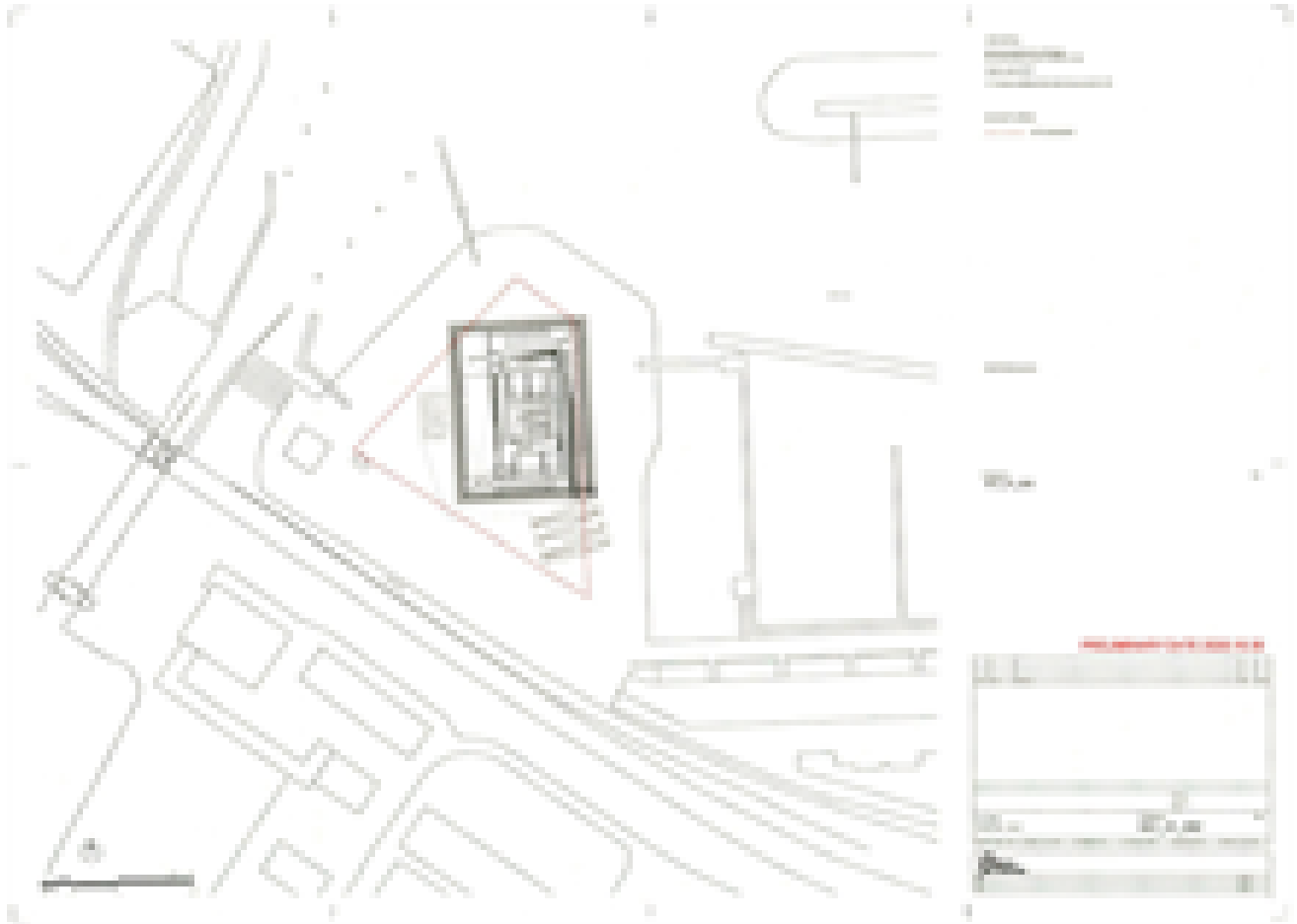
De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2022

271-926

BIJLAGE I



BIJLAGE II

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:7

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift bedraagt zes weken.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:72

[...]

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

[...]

b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 2.5.1

[...]

stedelijk gebied: bij bestemmingsplan toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur, met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken;

[...].

Artikel 2.5.2

1. Als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.

[...].

Artikel 2.5.5

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2.

2. Als gebruik of bebouwing met significante negatieve gevolgen wordt in ieder geval aangemerkt gebruik dat of bebouwing die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing indien verzekerd is dat:

a. sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, waaronder worden begrepen redenen van sociale of economische aard, argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of sprake is van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;

b. geen reële alternatieven voor handen zijn voor de noodzakelijk geachte activiteiten, en

c. de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

Artikel 2.5.6

Op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied, dat nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel een wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk maakt en daardoor afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2, zijn de artikelen 2.5.4 en 2.5.5 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.5.12

1. Onverminderd hetgeen elders in dit besluit is bepaald ter zake van bebouwing, stelt een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied, dat het oprichten van nieuwe bebouwing mogelijk maakt:

a. in het stedelijk gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten aansluiten bij de hoogte van de bestaande bebouwing, en

b. buiten het stedelijk gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten alsmede de aard of de functie van nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap.

[...]

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;

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

[...].

Artikel 1.2.3

1. Een visie, plan, besluit en verordening als bedoeld in artikel 1.2.1, eerste lid, in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden elektronisch vastgesteld. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.

2. Indien de inhoud van een elektronisch document als bedoeld in het eerste lid tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is het eerstgenoemde document beslissend.

Artikel 3.1.6

[...]

2. 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.

[...].

Planregels van het vorige bestemmingsplan "Lauwersoog e.o."

Artikel 1.50

a. indien op het land wordt gebouwd:

1. voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst; de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang;

2. voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst; de hoogte van het terrein ter plaatse van die hoofdtoegang bij voltooiing van de bouw;

Artikel 2.3

de bouwhoogte van een bouwwerk:

vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes, en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen;

Artikel 3.1

a. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1,2, 3.1 en 3.2, voorzover het betreft aan de visserij en overige aan vaarwater gebonden bedrijven, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2', met uitzondering van:

1. voor de Waddenzee risicovolle bedrijven, zoals genoemd in Bijlage 2;

2. kernenergiebedrijven, zoals genoemd in Bijlage 3;

3. risicovolle inrichtingen;

4. vuurwerkbedrijven;

Artikel 3.2.1

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage (%)' zal maximaal het aangegeven percentage van het bouwvlak worden bebouwd;

[...]

d. ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m)' zal de bouwhoogte van een gebouw ten hoogste de aangegeven hoogte bedragen.

Artikel 17.1

De voor 'Verkeer - Verblijfsgebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wegen en straten;

[...].

Artikel 17.2.1

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. garageboxen mogen uitsluitend worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding 'garage';

b. de bouwhoogte van een garagebox zal ten hoogste 3,00 m bedragen.

Artikel 18.1

De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. water;

b. steigers;

c. ligplaatsen voor schepen, ter plaatse van de aanduiding 'ligplaats';

[...].

Artikel 18.2.1

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. gebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding 'waterstaat';

b. de bouwhoogte van gebouwen zal ten hoogste 5,00 m bedragen.

Planregels van het ontwerpbestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier"

Artikel 7.2.2

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, gelden de volgende regels:

a. ter plaatse van de aanduiding 'ligplaats' zal de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, ten hoogste 15m + NAP bedragen;

b. de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen zal ten hoogste 6m + NAP bedragen;

c. de bouwhoogte van lichtmasten en reclamemasten zal ten hoogste 10m + NAP bedragen;

d. de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, anders dan rechtstreeks ten behoeve van de geleiding, beveiliging en regeling van het verkeer, zal ten hoogste 15m + NAP bedragen.

Planregels van het bestemmingsplan "Lauwersoog - Waddenkwartier"

Artikel 2.4

de bouwhoogte van een bouwwerk:

vanaf peil (in dit bestemmingsplan is het peil gelijk aan NAP) tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes, en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen;

Artikel 3.1

De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. gebouwen ten behoeve van:

1. culturele voorzieningen;

2. educatieve voorzieningen, voorzover geen geluidgevoelige objecten;

3. vergader- en congresfaciliteiten;

4. dienstverlening in de vorm van kantoren;

5. opvang van dieren, met daaraan ondergeschikt een horecabedrijf van categorie 5;
 6. horecabedrijven van categorie 2 en 3, alsmede horeca ten dienste van en ondergeschikt aan de onder 1 tot en met 5 genoemde functies;
 7. detailhandel ten dienste van en ondergeschikt aan de onder 1 tot en met 6 genoemde functies
- [...]

met daaraan ondergeschikt:

[...]

e. verkeers- en verblijfsvoorzieningen;

[...]

g. nutsvoorzieningen;

met de daarbij behorende:

h. logiesverstrekking;

[...]

k. parkeervoorzieningen;

l. erven en verhardingen;

[...].

Artikel 3.2.1

Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

[...]

b. de eerste bouwlaag mag uitsluitend worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - footprint";

[...]

e. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 20 m;

f. in afwijking van het bepaalde onder a en b mogen gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie binnen en buiten het bouwvlak worden gebouwd met inachtneming van de volgende regels:

1. de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie binnen de bestemmingen 'Gemengd' en 'Water' zal ten hoogste 1.000 m² bedragen;
2. de bouwhoogte van een gebouw of overkapping zal ten hoogste 10 m bedragen;
3. een omgevingsvergunning voor het bouwen van een demontabele constructie zal ten hoogste voor een periode van 10 jaar worden verleend.

Artikel 3.2.3

a. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van het in lid 3.2.1 sub a tot en met e genoemde gebouw moet een parkeerplan worden aangeleverd waarin wordt aangetoond dat er 267 parkeerplaatsen ten behoeve van het werelderfgoedcentrum worden gerealiseerd en in stand worden gehouden.

b. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van gebouwen moet worden aangetoond dat bij de bouw gebruik wordt gemaakt van geluidsarme hei-technieken. Deze voorwaarde is niet van toepassing als de hei-werkzaamheden in de maanden oktober of november plaatsvinden. Tevens zal dit als voorwaarde bij de omgevingsvergunning worden opgenomen.

c. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen moet een lichtplan worden aangeleverd waarin wordt aangetoond dat wordt voldaan aan de voorwaarden met betrekking tot het aspect lichthinder, zoals genoemd in de voortoets Ecologie die is opgenomen in Bijlage 7 Voortoets Ecologie bij de toelichting:

1. nieuwe gebouwen mogen niet leiden tot nieuwe lichtuitstraling hoger dan 13 m;

2. tijdens de aanlegfase dient de verlichting zo te worden uitgevoerd dat er minimale uitstraling is naar de omgeving.

Artikel 7.1

De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

b. oevers en kaden;

c. ligplaatsen voor schepen, ter plaatse van de aanduiding "ligplaats";

[...]

met de daarbij behorende:

f. waterhuishoudkundige voorzieningen en waterstaatswerken;

g. bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, waaronder steigers, voetgangersbruggen en traptreden in de damwand.

Artikel 7.2.1

Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

b. de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen en overkappingen van een demontabele constructie binnen de bestemmingen 'Gemengd' en 'Water' zal ten hoogste 1.000 m² bedragen;

c. de bouwhoogte van een gebouw of overkapping zal ten hoogste 10 m bedragen;

[...].

Artikel 7.2.2

[...]

g. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, anders dan rechtstreeks ten behoeve van de geleiding, beveiliging en regeling van het verkeer, zal ten hoogste 15 m bedragen.

Artikel 13.1

a. Een bouwwerk, waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, kan niet worden gebouwd of gebruikt wanneer op het bouwperceel of in de omgeving daarvan niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden.

[...].