

201506723/1/R1.

Datum uitspraak: 18 mei 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Exploitatiemaatschappij Taverne B.V., gevestigd te Egmond aan Zee, gemeente Bergen, en de stichting Stichting T&T Fonds, gevestigd te Bergen (hierna tezamen in enkelvoud: Taverne),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Bergen, NH,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "De Werf e.o." vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Taverne beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 maart 2016, waar Taverne, vertegenwoordigd door mr. F.P. van Galen, mr. A.R.M. van der Pluijm, beiden advocaat te Leiden, en R.D. Hartog, eigenaar van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Novari B.V., de rechtsvoorganger van Taverne, en de raad, vertegenwoordigd door S.J. van Dam en mr. R. Visser, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Geschil

1. Taverne wenst op haar horecapand "Van Speijk", gelegen op het perceel Westeinde 1 te Egmond aan Zee, vijf nieuwe recreatieappartementen te realiseren in een derde bouwlaag. Voor deze appartementen zijn vijf extra parkeerplaatsen nodig. De gemeente wil het voetpad in de buurt van het pand van Taverne verbreden. Voor de parkeerplaatsen en het voetpad hebben de gemeente en Taverne elkaars grond nodig. De rechtsvoorganger van Taverne, Novari B.V., en de gemeente zijn overeengekomen dat dit met een grondruil met gesloten beurzen zal plaatsvinden. De vijf parkeerplaatsen en het voetpad zijn inmiddels gerealiseerd.

Voor de realisering van de recreatieappartementen is een bouwhoogte van 12 m nodig. In het ontwerpplan was aan het perceel Westeinde 1 te Egmond aan Zee een bouwhoogte van 12 m toegekend, maar bij de vaststelling van het plan is dit bij amendement verlaagd naar 9 m. Het beroep van Taverne richt zich tegen de bouwhoogte voor haar gebouw.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

3. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Het beroep van Taverne

4. Taverne betoogt dat de raad bij zijn besluit ten onrechte niet de omstandigheden heeft betrokken dat het college van burgemeester en wethouders bij brief van 13 juni 2014 aan Novari B.V. heeft laten weten in principe mee te willen werken aan het verzoek om vijf recreatieappartementen toe te voegen in een extra bouwlaag, mits aan de parkeeropgave van vijf extra parkeerplaatsen kan worden voldaan en dat op initiatief van de gemeente vervolgens bindende afspraken zijn gemaakt over de grondruil. Ten gevolge van de grondruil kon het wandelpad worden verbreed en parkeerplaatsen voor de nieuwe appartementen worden gerealiseerd. Voorts is volgens Taverne het standpunt van de raad dat hij in het voorheen geldende bestemmingsplan reeds zorgvuldig naar de bouwhoogte voor het gebouw "Van Speijk" heeft gekeken onjuist. Volgens haar is bij de vaststelling van dat consoliderende bestemmingsplan niet specifiek naar haar perceel gekeken.

4.1. Volgens de raad blijkt uit de overwegingen die ten grondslag zijn gelegd aan het amendement dat de raad rekening heeft gehouden met de positieve beslissing van het college op het principeverzoek, nu daarin wordt gerefereerd aan de overwegingen van het college om aan het principeverzoek mee te werken. De afspraken over de aanleg van parkeerplaatsen en een grondruil ten behoeve van het achterpad staan volgens de raad los van de besluitvorming over de extra bouwlaag. Volgens de raad blijkt voorts uit de toelichting bij het voorheen geldende bestemmingsplan dat de raad toen als uitgangspunt hanteerde dat de kleinschalige bebouwing van het plangebied De Werf en omgeving waarbinnen de locatie "Van Speijk" een prominente plek inneemt behouden moest blijven.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1052, kan een overeenkomst niet leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan kan mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen - ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Dat een overeenkomst is gesloten, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken.

Taverne heeft bij haar beroepsschrift in aanvulling op de brief van het college van burgemeester en wethouders van 13 juni 2014 onder meer bijgevoegd een gespreksverslag van een bespreking gehouden op 16 oktober 2014 waaraan behalve vertegenwoordigers van Novari B.V. tevens medewerkers van de gemeente Bergen aanwezig waren, waaronder de projectleider voor De Werf en dat op briefpapier van de gemeente is opgesteld. Uit de brief van het college en aanvullend op het latere gespreksverslag blijkt dat het college van burgemeester en wethouders in principe bereid is om medewerking te verlenen aan het verzoek om vijf recreatieve appartementen toe te voegen, mits aan de parkeeropgave van vijf extra parkeerplaatsen kan worden voldaan. Daartoe zal een grondruil met gesloten beurs plaatsvinden. Ter zitting hebben partijen toegelicht dat het voetpad en de parkeerplaatsen tezamen zijn aanbesteed en al zijn gerealiseerd, maar dat de overdracht van de grond nog niet heeft plaatsgevonden en de afhandeling van de kosten evenmin. Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat er weliswaar geen getekende overeenkomst tussen Taverne of diens rechtsvoorganger en de gemeente was, maar dat tussen Novari B.V. als rechtsvoorganger van Taverne en het college van burgemeester en wethouders wel overeenstemming bestond en ook reeds tot praktische uitvoering van de gemaakte afspraken was overgegaan. In de vermelde brief van het college van 13 juni 2014 is weliswaar gewezen op het risico dat de benodigde wijziging van het bestemmingsplan door de raad zal worden afgewezen. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat reeds voorafgaand aan het besluit van de raad over het bestemmingsplan "De

Werft e.o." in nauw overleg met gemeentelijke functionarissen tot de feitelijke aanleg van wandelpad en parkeerplaatsen is overgegaan, waarbij overeenstemming was bereikt over de grondruil en de kostenverdeling.

Uit de overwegingen die ten grondslag zijn gelegd aan het amendement blijkt dat de raad heeft meegewogen dat het college besloten had om mee te werken aan het bouwplan. De raad verwijst daarbij in het amendement naar de in het door het college opgestelde raadsvoorstel genoemde ruimtelijke argumenten en stelt daar een andere afweging tegenover.

De Afdeling stelt vast dat in het raadsvoorstel door het college wordt opgemerkt dat om de benodigde vijf extra parkeerplaatsen, waar op eigen terrein geen ruimte voor is, mogelijk te maken een deel van de aangrenzende gemeenteground zal worden verkocht. Ter zitting is vastgesteld dat de omstandigheden dat tussen het college en de initiatiefnemer al overeenstemming was bereikt over de grondruil en de kostenverdeling en ook al was overgegaan tot de feitelijke uitvoering van de gemaakte afspraken, door het college niet aan de raad kenbaar is gemaakt, waardoor de raad deze omstandigheden niet in de afwegingen heeft kunnen betrekken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit niet met de daarbij vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

5. Voor zover de raad zich in het verweerschrift en ter zitting op het standpunt stelt dat de afspraken over de grondruil en de aanleg van de parkeerplaatsen niet zijn gekoppeld aan de besluitvorming omtrent het toestaan van de verhoging van de bouwhoogte, blijkt uit hetgeen hiervoor is overwogen dat de grondruil met de gemeente en de aanleg van de vijf extra parkeerplaatsen rechtstreeks samenhangen met de verhoging van de bouwhoogte voor het gebouw "Van Speijk" voor de realisering van de vijf recreatieappartementen. Dit standpunt van de raad kan de Afdeling dan ook niet volgen.

6. Taverne betoogt dat het besluit van de raad voor zover daaraan een ruimtelijke argumentatie ten grondslag is gelegd onvoldoende is gemotiveerd en onzorgvuldig tot stand is gekomen. Volgens Taverne is de raad er ten onrechte van uit gegaan dat met de verhoging van de bouwhoogte zichtlijnen zullen worden onderbroken. Zij overlegt ter onderbouwing van haar betoog het rapport "Studie naar zichtlijnen en hoogtes rond De Werf te Egmond aan Zee" van 15 september 2015 door Zijlstra Schippers (hierna: de zichtlijnenstudie). Taverne wijst erop dat het standpunt van de raad niet gebaseerd is op een dergelijk studie.

Voorts betoogt Taverne dat het standpunt van de raad dat door de hogere bouwhoogte de hoogtelijn van de bebouwing rondom De Werf onderbreekt onjuist is. Zij wijst nogmaals op de zichtlijnenstudie. Omdat het gebouw "Van Speijk" lager ligt dan de omringende bebouwing zal de bouwhoogte van 12 m de hoogtelijn niet kunnen onderbreken.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het gebouw "Van Speijk" een prominente rol speelt in de bijzondere plaats die De Werf inneemt in Egmond aan Zee en dat daarom een lagere bouwhoogte past dan aan de noord- en zuidzijde van de boulevard is toegestaan. Het gebied De Werf heeft namelijk een lagere bouwhoogte om het beeld van de forse bebouwing aan de boulevard te doorbreken. Ook stelt de raad dat door de verhoging van de bouwhoogte het zicht op de wandelroute wordt verminderd, terwijl die route volgens het stedenbouwkundig plan versterkt moet worden. Tevens wordt volgens de raad het zicht vanaf het strand gewijzigd en het zicht naar Bergen aan Zee en IJmuiden. Voorts meent de raad dat iedere vermindering van het zicht op de vuurtoren "Jan van Speijk", hoe klein ook, ongewenst is. Omtrent de zichtlijnenstudie stelt de raad in het verweerschrift dat deze te kort door de bocht is, omdat daarin geen maatvoering is opgenomen. Daardoor kan volgens de raad het niveauverschil onvoldoende worden waargenomen.

6.2. Taverne heeft het rapport "Studie naar zichtlijnen en hoogtes rond De Werf te Egmond aan Zee" van 15 september 2015 door Zijlstra Schippers (hierna: de zichtlijnenstudie) overgelegd en de "Nadere notitie naar aanleiding van het verweer van de raad" van 26 februari 2016 door Zijlstra Schippers (hierna: de nadere notitie).

In de zichtlijnenstudie zijn de verbeelding van het voorheen geldende bestemmingsplan en de verbeelding van het ontwerpbestemmingsplan van het nu voorliggende bestemmingsplan opgenomen, waarop de maximaal toegestane bouw- en goothoogtes staan. Dit leidt de Afdeling tot de conclusie dat voldoende duidelijk is dat in de zichtlijnenstudie is uitgegaan van de maatvoering die volgt uit de beide verbeeldingen. Ook acht de raad het niveauverschil tussen de verschillende gebouwen in de zichtlijnenstudie voldoende duidelijk. In de nadere notitie is voorts weergegeven wat de hoogtes van de omliggende gebouwen zijn. Het betoog van de raad in het verweerschrift leidt niet tot de conclusie dat aannemelijk is dat hetgeen in de zichtlijnenstudie staat onjuist is.

Uit de zichtlijnenstudie en de nadere notitie volgt dat vanwege de lagere ligging van het gebouw "Van Speijk" de hoogte van dit gebouw bij een bouwhoogte van 12 m gelijk is aan een aantal andere gebouwen in de Werf en beperkt hoger is dan de overige gebouwen. Zoals hiervoor overwogen heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Het standpunt van de raad dat het gebouw "Van Speijk" met een bouwhoogte van 12 m hoger zal zijn dan de andere gebouwen in De Werf kan dan ook niet gevolgd worden.

6.3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de wandelroute volgens het stedenbouwkundig plan moet worden versterkt en dat door de verhoging van de bouwhoogte het zicht daarop vermindert. In het rapport "Schetsontwerp, 3 juni 2013 De Werf, Egmond aan Zee" dat op 26 september 2013 door de raad is vastgesteld (hierna: het stedenbouwkundig plan) staat

dat de duinroute versterkt moet worden. In het stedenbouwkundig plan staat echter niet dat dit inhoudt dat het zicht op de duinroute niet verminderd mag worden. Voor zover de raad met het versterken van de duinroute bedoelt dat het zicht vanaf de duinroute niet mag verminderen, geldt dat niet is gebleken dat het zicht vanaf de duinroute door de verhoging van de bouwhoogte van het gebouw "Van Speijk" zal verminderen.

6.4. De raad heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de verhoging van de bouwhoogte onwenselijk is omdat het zicht vanaf het strand op de vuurtoren "Jan van Speijk" wordt gewijzigd. De onwenselijkheid daarvan volgt echter niet uit het stedenbouwkundig plan, Daarin staat slechts dat de strandafgang verlevendigd moet worden en dat de doorgang verbreed moet worden vanwege de reddingsboot en toename van het zicht. Ook volgt dit niet uit de andere tot het dossier behorende stukken.

6.5. In de zichtlijnenstudie is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de zichtlijn vanaf de Zuidboulevard richting Bergen aan Zee verandert. Daaruit volgt dat het duin achter de Zuidboulevard het zicht op Bergen aan Zee al belemmert. Ook staat in de zichtlijnenstudie op welke wijze het zicht vanaf het uitkijkpunt nabij de vuurtoren richting IJmuiden wijzigt. Daaruit volgt dat de verhoging van de bouwhoogte niet het zicht vanaf het uitkijkpunt op IJmuiden belemmert. Men kijkt voorlangs het gebouw "Van Speijk" en over het KNRM-gebouw heen op IJmuiden. Dit leidt de Afdeling tot de conclusie dat het standpunt van de raad dat het verhogen van de bouwhoogte van het gebouw "Van Speijk" tot 12 m het zicht naar Bergen aan Zee en IJmuiden wijzigt niet gevolgd kan worden.

6.6. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het betoog van Taverne dat het besluit van de raad om geen bouwhoogte van 12 m aan het gebouw "Van Speijk" toe te kennen onvoldoende is gemotiveerd en niet met de daarbij vereiste zorgvuldigheid is genomen.

Conclusie

7. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

De raad dient daartoe zijn besluit met inachtneming van het in deze uitspraak overwogene nader te motiveren, ofwel een nieuw besluit te nemen.

7.1. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Bergen op om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van de overwegingen 4.2 en 6.2 tot en met 6.6 de daar omschreven gebreken te herstellen, en;
- de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y. Verhage, griffier.

w.g. Helder

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2016

655.