

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3627
Datum uitspraak	7 december 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 2 november 2021 heeft de raad van de gemeente Schagen de bestemmingsplannen "Pallas-plot" en "Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021" vastgesteld. De Stichting Voorbereiding Pallas-reactor wil een multifunctionele nucleaire reactor (hierna: Pallas-reactor) realiseren op het terrein van de bestaande Onderzoekslocatie Petten, voor de productie van medische isotopen, industriële isotopen en het uitvoeren van nucleair technologisch onderzoek. Deze reactor dient ter vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor in Petten, die 60 jaar operationeel is en tegen het einde van zijn economische levensduur loopt. Op 2 april 2019 heeft de raad daarom het bestemmingsplan "Pallas-reactor" vastgesteld. Het plan "Pallas-plot" is een op zichzelf staand bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg van een tijdelijk bouwterrein, de uitbreiding van de bestemming "Bedrijventerrein - Bijzonder bedrijventerrein" en een juridisch-planologisch kader voor het koelwaterleidingsysteem.</p>

Volledige tekst

202107954/1/R1.

Datum uitspraak: 7 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Agri Novum Zypani B.V., gevestigd te Sint Maartensvlotbrug,
2. Zwanendal B.V. en [appellant sub 2], gevestigd dan wel wonend te Sint Maartensvlotbrug,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Schagen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 november 2021 heeft de raad de bestemmingsplannen "Pallas-plot" en "Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021" vastgesteld.

Tegen het besluit van 2 november 2021 hebben Agri Novum en Zwanendal B.V. en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 juni 2022, waar Agri Novum, Zwanendal en [appellant sub 2], alle vertegenwoordigd door mr. A.M. Scharff, rechtsbijstandverlener te Nieuwegein, en de raad, vertegenwoordigd door J. de Lange, mr. P. Woudstra en R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting Voorbereiding Pallas-reactor, vertegenwoordigd door mr. J.C. van Oosten, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De Stichting Voorbereiding Pallas-reactor (hierna: Stichting Pallas) wil een multifunctionele nucleaire reactor (hierna: Pallas-reactor) realiseren op het terrein van de bestaande Onderzoekslocatie Petten, voor de productie van medische isotopen, industriële isotopen en het uitvoeren van nucleair technologisch onderzoek. Deze reactor dient ter vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor in Petten, die 60 jaar operationeel is en tegen het einde van zijn economische levensduur loopt. Op 2 april 2019 heeft de raad daarom het bestemmingsplan "Pallas-reactor" (hierna: het moederplan) vastgesteld.

2. In het architectonisch ontwerp van de Pallas-reactor is sinds de vaststelling van het moederplan een aantal wijzigingen doorgevoerd. Dat heeft geleid tot aanpassingen van het moederplan, met de bestemmingsplannen "Pallas-plot" en "Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021" (hierna: de partiële herziening van het moederplan) als resultaat. Het plan "Pallas-plot" is een op zichzelf staand bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg van een tijdelijk bouwterrein, de uitbreiding van de bestemming "Bedrijventerrein - Bijzonder bedrijventerrein" en een juridisch-planologisch kader voor het koelwaterleidingsysteem. Met de partiële herziening van het moederplan is het moederplan in zoverre herzien dat onder meer de artikelen 26.1 en 26.2 van de planregels en de daarbij behorende aanduidingen "wetgevingszone-wijzigingsgebied 1" en "wetgevingszone-wijzigingsgebied 2" op de verbeelding zijn vervallen. Daarmee werd een afwijkingsbevoegdheid van het college ten behoeve van de aanleg van koelwaterleidingen of een pomp- en/of filterstation gegeven.

Appellanten

3. Het beroep van Agri Novum en anderen is ingesteld door Agri Novum, Zwanendal B.V. en [appellant sub 2]. In overeenstemming met de toelichting die op de zitting is gegeven, vat de

Afdeling het beroep zo op, dat het uiteenvalt in enerzijds het beroep van Agri Novum en anderzijds het beroep van Zwanendal en [appellant sub 2]. De Afdeling merkt de beroepen daarom aan als twee zelfstandige beroepen.

Agri Novum komt op tegen het plan "Pallas-plot" voor zover daarin geen rekening is gehouden met de mogelijke komst van een zonnepark. Zwanendal en [appellant sub 2] zijn allebei eigenaar van delen van het perceel Belkmerweg 67. Dat perceel valt geheel binnen het plangebied van de partiële herziening van het moederplan en deels binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Pallas-plot". Zwanendal en [appellant sub 2] menen dat hun bouw- en gebruiksmogelijkheden niet op juiste wijze zijn verankerd in de bestemmingsplannen.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Het beroep van Agri Novum

5. Agri Novum betoogt dat de raad bij de vaststelling van het plan "Pallas-plot" ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de op 25 februari 2020 aan haar verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van een innovatieve onderzoekslocatie voor een grondgebonden zonne-installatie (een zonnepark) in Sint Maartensvlotbrug, op de kadastrale percelen sectie G, nummers 2129, 2350 (deels) en 2895 (deels). De omgevingsvergunning staat de afwijking van het moederplan toe voor zover dat plan aan de desbetreffende gronden de bestemming "Agrarisch" toekent. Het plan "Pallas-plot" kent aan de gronden ook de bestemming "Agrarisch" toe. De omgevingsvergunning staat echter niet toe dat in afwijking van het voorliggende plan "Pallas-plot" het zonnepark wordt aangelegd. Ook is in het plan geen regeling opgenomen voor de mogelijke komst van het zonnepark. Hoewel de vergunning bij uitspraak van 24 augustus 2021 door de rechtbank Noord-Holland is vernietigd, was volgens Agri Novum ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet uitgesloten dat het door haar ingestelde hoger beroep gegrond wordt verklaard en de omgevingsvergunning herleeft. In dat geval zijn de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan "Pallas-plot" niet met elkaar in overeenstemming, aldus Agri Novum.

5.1. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling, als dat initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en de raad op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen. Een bestemmingsplan is bovendien kaderstellend voor verdere ruimtelijke besluitvorming.

5.2. De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan "Pallas-plot" niet voorziet in een juridisch-planologische verankering van het zonnepark waarvoor omgevingsvergunning was verleend. Ten tijde van het vaststellen van het plan "Pallas-plot" op 2 november 2021 was het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 25 februari 2020 tot verlening van de

omgevingsvergunning vernietigd door de rechtbank Noord-Holland in haar uitspraak van 24 augustus 2021. Het college en Agri Novum hebben beide hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

5.3. Uit overweging 5.1 volgt dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan "Pallas-plot" in beginsel rekening moest houden met de op 25 februari 2020 verleende en op 24 augustus 2021 door de rechtbank vernietigde omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er in dit geval echter voor kiezen om het initiatief om een zonnepark te realiseren niet bij het bestemmingsplan "Pallas-plot" te betrekken. Bij dit oordeel neemt de Afdeling in aanmerking dat ten tijde van het vaststellen van dat bestemmingsplan onduidelijk was of en in hoeverre de aanleg van het zonnepark in het plangebied zou kunnen doorgaan. De raad heeft aan de voortgang van de ontwikkeling van de Pallas-reactor een zwaarder belang gehecht dan aan het belang van Agri Novum bij het afstemmen van het bestemmingsplan "Pallas-plot" op de eventuele komst van het zonnepark. Gelet op het algemene belang dat is gediend bij de ontwikkeling van de Pallas-reactor acht de Afdeling dat in dit geval niet onredelijk.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van Zwanendal en [appellant sub 2]

6. Zwanendal en [appellant sub 2] betogen dat met het vaststellen van het bestemmingsplan "Pallas-plot" en de partiële herziening van het moederplan een rechtsonzekere planologische situatie is ontstaan voor het perceel Belkmerweg 67. Op grond van het voor-voorgaande bestemmingsplan "Belkmerweg 67 in Sint Maartensvlotbrug", zoals vastgesteld op 20 februari 2018, gold voor het perceel Belkmerweg 67 een agrarische bestemming waarbinnen een recreatiefunctie met bijbehorende (recreatieve) voorzieningen was toegestaan. Voor zover het perceel Belkmerweg 67 in het plangebied van het plan "Pallas-plot" ligt, wordt in artikel 3.1 van de regels van het plan "Pallas-plot" volgens Zwanendal en [appellant sub 2] ten onrechte verwezen naar de aanduidingen zoals opgenomen in de partiële herziening van het moederplan. Omdat de partiële herziening van het moederplan geen regeling bevat voor het perceel Belkmerweg 67, blijft ter plaatse de regeling uit artikel 3.1 van de regels van het moederplan gelden, zo stellen zij. Het moederplan bevat volgens hen echter een onjuiste regeling, omdat op de verbeelding van dat plan de woorden 'toiletgebouwen' en 'trekkershutten' zijn omgewisseld in de maatvoeringsaanduidingen.

6.1. De raad stelt dat de onjuiste regeling over de maatvoeringsaanduidingen is ontstaan bij het vaststellen van het moederplan in 2019. Op de verbeelding van het moederplan zijn volgens de raad de functieaanduidingen 'specifieke vorm van recreatie - toiletgebouwen' en 'specifieke vorm van recreatie - trekkershutten', zoals opgenomen op de verbeelding van het voor-voorgaande bestemmingsplan "Belkmerweg 67 in Sint Maartensvlotbrug" correct overgenomen, maar de maatvoeringsaanduidingen voor 'toiletgebouwen' en 'trekkershutten' zijn omgewisseld. De raad heeft op de zitting toegelicht dat hij heeft beoogd deze omissie te herstellen in het bestemmingsplan "Pallas-plot" en de partiële herziening van het moederplan. Volgens de raad is de wijziging op www.ruimtelijkeplannen.nl abusievelijk alleen verwerkt in het plan "Pallas-plot" en niet in de partiële herziening van het moederplan. Er is geen sprake van een fout in het vaststellingsbesluit, maar van een omissie in de doorvoering op www.ruimtelijkeplannen.nl, zo stelt de raad. Naar aanleiding van de beroepen van Zwanendal en [appellant sub 2] heeft de raad op 2 juni 2022 alsnog de juiste versie van de partiële herziening geplaatst op www.ruimtelijkeplannen.nl. De raad heeft op de zitting verder toegelicht dat volgens hem aan de foutieve maatvoeringsaanduidingen op de verbeelding van het moederplan geen betekenis meer toekomt, omdat het maximale aantal toegestane

toiletgebouwen en het maximale aantal toegestane trekkershutten zijn opgenomen in de regels van zowel de partiële herziening van het moederplan als het plan "Pallas-plot".

6.2. De Afdeling stelt vast dat de raad in de nota van zienswijzen, die als bijlage deel uitmaakt van het besluit van 2 november 2021, erkent dat de regeling over de maatvoeringsaanduidingen ten onrechte niet is hersteld in de partiële herziening van het moederplan. Hoewel daarbij een concreet wijzigingsvoorstel van de planregels wordt geformuleerd, is het niet in geschil dat dat wijzigingsvoorstel vervolgens abusievelijk niet is verwerkt in de bij datzelfde besluit overeenkomstig artikel 1.2.3, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening elektronisch vastgestelde plan. Het bij besluit van 2 november 2021 elektronisch vastgestelde plan is daarom niet in overeenstemming met de overwegingen in het vaststellingsbesluit waarvan de nota van zienswijzen deel uitmaakt. Naar het oordeel van de Afdeling is het besluit van 2 november 2021 daarom in strijd met de rechtszekerheid. Over het standpunt van de raad dat het vertalen van het vaststellingsbesluit naar www.ruimtelijkeplannen.nl een feitelijke handeling is, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, dit niet wegneemt dat daaraan voorafgaand het plan al in strijd met de rechtszekerheid was vastgesteld.

Het betoog slaagt.

7. Dit betekent dat de raad een nieuw besluit moet nemen en dat besluit op www.ruimtelijkeplannen.nl op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend moet maken.

8. Naar aanleiding van het beroep van Zwanendal en [appellant sub 2] heeft de raad op 2 juni 2022 echter een kennisgeving gedaan van de beschikbaarstelling van een aangepaste versie van de partiële herziening van het moederplan op www.ruimtelijkeplannen.nl. Met het oog op een finale beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om het geschil aan de hand van die versie inhoudelijk te beoordelen. De Afdeling beoordeelt of de onjuiste regeling over de maatvoeringsaanduidingen is hersteld met de aangepaste versie van de partiële herziening van het moederplan zoals beschikbaar gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl.

9. De Afdeling stelt vast dat de in de nota van zienswijzen voorgestelde wijziging is verwerkt in het plan "Pallas-plot" en in de partiële herziening van het moederplan. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat in artikel 3 van de regels van de partiële herziening is opgenomen dat de onjuiste maatvoeringsaanduidingen op de verbeelding van het moederplan is vervallen. Deze wijziging is vervolgens echter niet verwerkt op de verbeelding van het moederplan.

Bij een partiële herziening van een bestemmingsplan waarmee alleen de planregels worden gewijzigd, is het uit een oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk om in de planregels een voorschrift op te nemen waarin de betekenis aan de aanduiding op de verbeelding wordt ontnomen zonder een dergelijke wijziging vervolgens te verwerken op de verbeelding. Weliswaar zijn de regels van de partiële herziening van het moederplan en het plan "Pallas-plot" in overeenstemming met elkaar en met de nota van zienswijzen behorend bij het besluit van 2 november 2021, maar de regels van de partiële herziening van het moederplan en de nog steeds geldende, ongewijzigde verbeelding van het moederplan spreken elkaar tegen wat betreft de geldende maatvoeringsaanduidingen. De conclusie is dat de partiële herziening in zoverre niet in overeenstemming is met de rechtszekerheid. De Afdeling hecht eraan te overwegen dat dit anders ligt in een situatie waarbij een aanduiding op de verbeelding niet wordt verklaard in de planregels. In dat geval komt de aanduiding geen betekenis toe (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR4625](https://eclis.nl/ECLI:NL:RVS:2011:BR4625)) en kan deze niet tot verwarring aanleiding geven. Een dergelijke situatie is hier niet aan de orde.

Conclusie en bestuurlijke lus

10. Het beroep van Agri Novum is ongegrond. De raad hoeft daarom de proceskosten van Agri Novum niet te vergoeden.

11. Over het beroep van Zwanendal en [appellant sub 2] is de conclusie dat het besluit van 2 november 2021 is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

12. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

13. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 8 weken na verzending van deze tussenuitspraak de onder 6.2 tot en met 9 geconstateerde gebreken te herstellen. Om onduidelijkheid te voorkomen hoe de gebreken kunnen worden hersteld, wijst de Afdeling erop dat dat in ieder geval kan door twee dingen te doen. Dat zou ook in lijn zijn met de bedoeling zoals de raad die op de zitting heeft uitgesproken. In de eerste plaats is dat het elektronisch vastgestelde plan "Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021" in overeenstemming brengen met het wijzigingsvoorstel van de planregels (onder 6.2 hierboven besproken). In de tweede plaats is dat het relevante deel van de verbeelding van het moederplan in overeenstemming brengen met artikel 3 van de partiële herziening, door de verbeelding van het moederplan, voor zover het betreft het perceel Belkmerweg 67, opnieuw vast te stellen (onder 9 hierboven besproken). De raad kan ook er ook voor kiezen om op een andere manier de gebreken te herstellen.

14. De raad moet de Afdeling en Zwanendal en [appellant sub 2] de uitkomst meedelen en het nieuwe of gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Het door de raad te nemen gewijzigde of nieuwe besluit hoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

15. In de einduitspraak zal worden beslist over de vergoeding van de proceskosten en het griffierecht van Zwanendal en [appellant sub 2].

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Agri Novum Zypani B.V. ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Schagen in het beroep van Zwanendal B.V. en [appellant sub 2] op om binnen 8 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 6.2 tot en met 9, de daar omschreven gebreken in het besluit van de gemeente Schagen van 2 november 2021 tot vaststelling van de bestemmingsplannen "Pallas-plot" en "Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021" te herstellen, en:

- de Afdeling en Zwanendal B.V. en [appellant sub 2] de uitkomst mee te delen en een nieuw of gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Stoof, griffier.

w.g. Jurgens

voorzitter
w.g. Stoof
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 december 2022

749-974