

ECLI:NL:RVS:2020:3071

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-12-2020
Datum publicatie	23-12-2020
Zaaknummer	201902290/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 13 februari 2019 heeft de raad van de gemeente De Fryske Marren besloten om het bestemmingsplan "IJsselmeer-Industriezandwinning" niet vast te stellen. Smals wil industriezand gaan produceren uit specie, dat wordt gewonnen in het IJsselmeer nabij Lemmer. De projectlocatie is ongeveer 250 ha groot en ligt bijna geheel in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Voor de voorgenomen zandwinning voorziet het project onder andere in de aanleg van een kunstmatig werkeiland met bijbehorende installaties, gebouwen en overige bouwwerken in/op het IJsselmeer. Om het project planologisch mogelijk te maken heeft Smals de gemeente verzocht om een bestemmingsplan vast stellen. De raad heeft kennisgenomen van de met Smals gesloten overeenkomst, het ontwerpbestemmingsplan en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken en overige stukken, de verschillende ingediende zienswijzen en de beantwoording daarvan door het college van burgemeester en wethouders.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2020-0290 Module Ruimtelijke ordening 2021/8462 met annotatie van G. van den End Milieurecht Totaal 2021/7223 ABkort 2021/19 JOM 2021/26
--------------	---

Uitspraak

201902290/1/R3.

Datum uitspraak: 23 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Koninklijke Smals N.V. en Smals IJsselmeer B.V., beide gevestigd te Katwijk (NB) (hierna tezamen en in enkelvoud: Smals),

appellanten,

en

de raad van de gemeente De Fryske Marren,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 februari 2019 heeft de raad besloten om het bestemmingsplan "IJsselmeer-Industriezandwinning" niet vast te stellen.

Bij besluit van 1 april 2019 heeft de raad opnieuw besloten om het bestemmingsplan "IJsselmeer-Industriezandwinning" niet vast te stellen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

IJsselmeervereniging en anderen en [partij] en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Smals, de raad, IJsselmeervereniging en anderen en [partij] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 november 2020, waar Smals, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. J.J. Molenaar en mr. B de Haan, beiden advocaat te Arnhem, en de raad, vertegenwoordigd door P. Loonstra, G. Woutersen en M. Noordmans, bijgestaan door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Verder zijn ter zitting IJsselmeervereniging en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde E] en [gemachtigde F], en [partij] en anderen, vertegenwoordigd door mr. Chr. P. van Eeghen, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde G], verschenen.

Overwegingen

Omvang van het beroep

1. Smals heeft op 19 maart 2019 beroep ingesteld tegen het besluit van de raad van 13 februari 2019 om geen bestemmingsplan vast te stellen. Zij heeft dit gedaan, omdat het besluit van 13 februari 2019 niet tijdig bekend werd gemaakt en omdat het besluit niet was gemotiveerd.

1.1. Bij besluit van 1 april 2019 heeft de raad opnieuw besloten om het bestemmingsplan niet vast te stellen. Hij heeft dit besluit ook gemotiveerd. Ook is het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen alsnog bekendgemaakt.

1.2. Smals heeft ter zitting de hiervoor onder 1 genoemde beroepsgronden ingetrokken. Op de zitting heeft Smals desgevraagd aangegeven dat zij haar beroep van 19 maart 2019 intrekt met een verzoek om proceskostenveroordeling. Omdat de raad gedeeltelijk aan Smals is tegemoetgekomen als bedoeld in artikel 8:75a, van de Awb, komt dit verzoek voor inwilliging in aanmerking. De Afdeling bespreekt hierna het beroep tegen het besluit van 1 april 2019.

Inleiding

2. Smals wil industriezand gaan produceren uit specie, dat wordt gewonnen in het IJsselmeer nabij Lemmer. De projectlocatie is ongeveer 250 ha groot en ligt bijna geheel in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Voor de voorgenomen zandwinning voorziet het project onder andere in de aanleg van een kunstmatig werkeiland met bijbehorende installaties, gebouwen en overige bouwwerken in/op het IJsselmeer. Op het eiland moet onder andere een zandveredelingsinstallatie worden gebouwd voor de verwerking van het zand. Ten behoeve van de energievoorziening moet een stroomkabel naar het werkeiland worden aangelegd. Het gewonnen zand moet vanaf het werkeiland met schepen naar de verschillende eindafnemers worden afgevoerd. Er wordt gestreefd naar een volle productie gedurende 6 dagen per week en 45 weken per jaar en het op de markt brengen van 2 miljoen ton industriezand en 700.000 m³ ophoogzand per jaar. Er wordt gerekend op een totale winperiode van 30 jaar of meer.

3. Om het project planologisch mogelijk te maken heeft Smals de gemeente verzocht om een bestemmingsplan vast stellen. In verband hiermee is door Smals een overeenkomst gesloten met de voorgangster van de gemeente De Fryske Marren op 18 mei 2011. In deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt over het voorgenomen project en daarmee samenhangende zaken. Het college van burgemeester en wethouders heeft een ontwerpbestemmingsplan in procedure gebracht dat voorziet in een planologische inpassing van de door Smals gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het ontwerpbestemmingsplan heeft van 2 maart 2018 tot en met 12 april 2018 ter inzage gelegen. Tegen het ontwerpbestemmingsplan zijn verschillende zienswijzen ingediend.

De raad heeft kennisgenomen van de met Smals gesloten overeenkomst, het ontwerpbestemmingsplan en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken en overige stukken, de verschillende ingediende zienswijzen en de beantwoording daarvan door het college van burgemeester en wethouders. Na kennisneming van de hiervoor genoemde stukken heeft de raad in zijn vergadering van 13 februari 2019 besloten om het bestemmingsplan niet vast te stellen. Op 1 april 2019 heeft de raad opnieuw besloten om het bestemmingsplan niet vast te stellen. De raad heeft dit besluit voorzien van een motivering.

Procesbelang

4. De raad stelt dat Smals geen procesbelang meer heeft bij de uitkomst van de beroepsprocedure. Hij stelt dat het ontwerpbestemmingsplan "IJsselmeer - Industriezandwinning" berust op het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS) en de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling. Omdat in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, is geoordeeld dat het PAS en de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling niet verenigbaar zijn met de Habitatrictlijn, stelt de raad dat vaststaat dat het ontwerpplan in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De raad stelt dat een vernietiging van de aan de orde zijnde weigering tot gevolg heeft dat de bestemmingsplanprocedure hoe dan ook opnieuw moet worden doorlopen. Dit volgt uit overweging 39.8 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, zo stelt de raad.

4.1. Smals bestrijdt dat bij een vernietiging van de weigering de gehele bestemmingsplanprocedure opnieuw moet worden doorlopen. Maar ook als de bestemmingsplanprocedure opnieuw zou moeten worden doorlopen, stelt zij belang te hebben bij een beoordeling van de rechtmatigheid van de weigering. Hiertoe stelt zij dat niet zeker is dat de stikstofeffecten van het project zullen leiden tot de verplichting om deze passend te beoordelen of anderszins in de weg staan aan de vaststelling van het bestemmingsplan.

4.2. De Afdeling stelt vast dat aan de weigering geen motivering ten grondslag is gelegd die betrekking heeft op stikstofeffecten. Vaststaat wel dat het milieueffectrapport en de passende beoordeling, die ten grondslag liggen aan het ontwerpbestemmingsplan, berusten op het PAS. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 zou een vernietiging van de weigering tot gevolg hebben dat nader onderzoek moet worden verricht naar de stikstofeffecten van het project. Dit laat onverlet dat alsnog, al dan niet in een nieuwe bestemmingsplanprocedure, met onderzoeken zou kunnen worden aangetoond dat de stikstofeffecten van het project geen belemmering vormen voor de realisatie daarvan. Het is dus niet zo dat vaststaat dat de stikstofeffecten van het project zodanig zijn dat het project nooit planologisch mogelijk zou kunnen worden gemaakt. Gelet hierop en met het oog op finale geschillenbeslechting heeft Smals er belang bij om te weten of de motivering die de raad aan zijn weigering ten grondslag heeft gelegd, standhoudt.

Procedureel

Herleidbaarheid grondslag besluit

5. Smals betoogt dat de procedure die tot de weigering heeft geleid, onzorgvuldig is verlopen. Zij stelt dat de motivering in het besluit van 1 april 2019 niet is te herleiden tot wat daarover in de raadsvergadering van 13 februari 2019 is gezegd. Smals voert aan dat dit in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Ook betoogt zij dat het beginsel van fair play is geschonden.

5.1. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat de motivering in het raadsbesluit van 1 april 2019 niet op alle punten te herleiden is tot wat daarover aan bod is gekomen tijdens de vergadering van 13 februari 2019, onverlet laat dat in het besluit van 1 april 2019 de redenen zijn neergelegd die de raad ertoe hebben gebracht het bestemmingsplan niet vast te stellen. Gelet hierop volgt de Afdeling Smals niet in haar stelling dat de raad heeft gehandeld in strijd met het zorgvuldigheids- of motiveringsbeginsel. Ook het beginsel van fair play is niet geschonden.

Het betoog slaagt niet.

Politieke inzichten en het ontbreken van draagvlak

6. Smals vermoedt dat de daadwerkelijke reden voor de weigering niet voortvloeit uit ruimtelijke bezwaren, maar is gelegen in een politiek spel. Volgens haar zijn de kort na de vaststelling van de

besluiten te houden provinciale verkiezingen en het ontbreken van voldoende draagvlak vanuit de lokale gemeenschap, reden geweest om de vaststelling van het plan te weigeren. Smals betoogt dat uit de jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld overweging 8.2 van de uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, volgt dat de enkele omstandigheid dat onder de bevolking van een gemeente geen draagvlak zou bestaan voor de vaststelling van een bestemmingsplan, geen grondslag kan vormen voor het oordeel dat het bestreden besluit niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Smals betoogt dat uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat het bestaan van draagvlak ruimtelijk niet relevant is en dat het dus voor de raad ongeoorloofd is om op basis hiervan te weigeren het plan vast te stellen.

6.1. De raad stelt dat de weigering berust op ruimtelijke motieven en niet in de eerste plaats is gebaseerd op het feit dat er weerstand was vanuit de inwoners van de gemeente en belangenorganisaties. Volgens de raad is geen sprake geweest van een politiek spel.

6.2. De Afdeling stelt vast dat in het besluit van de raad van 1 april 2019 ruimtelijke motieven staan op grond waarvan de raad heeft besloten om het bestemmingsplan niet vast stellen. De Afdeling ziet in hetgeen Smals heeft aangevoerd geen aanknopingspunt voor de juistheid van de stelling dat dat besluit slechts of in hoofdzaak is gebaseerd op politieke, niet ruimtelijk relevante redenen. De Afdeling tekent daarbij aan dat de vaststelling van een bestemmingsplan een belangenafweging vergt, waarbij de raad ook gewicht mag toekennen aan de omstandigheid dat er weerstand is tegen het voorgenomen project vanuit de inwoners van de gemeente en belangenorganisaties. Uit de in het raadsbesluit vermelde motieven blijkt niet dat de raad daaraan een doorslaggevend gewicht heeft toegekend.

Het betoog slaag niet.

Inhoudelijk

7. Aan het besluit om het plan niet vast te stellen heeft de raad, zoals blijkt uit het besluit van 1 april 2019, weigeringsgronden ten grondslag gelegd. Kort samengevat heeft de raad het plan niet vastgesteld, omdat het volgens hem onder meer leidt tot negatieve effecten op het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" en beschermde diersoorten, negatieve effecten op het landschap, een aanzienlijke toename van het geluidniveau in de omgeving van het plangebied, een lokale aantasting van de duisternis en het mogelijk niet kunnen voldoen aan de toekomstige opgave voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

Toetsingskader

8. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

Negatieve effecten op Natura 2000-gebied "IJsselmeer" en beschermde diersoorten

9. In het besluit van 1 april 2019 heeft de raad deze weigeringsgrond als volgt gemotiveerd. Het plangebied ligt binnen het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" en is leefgebied van verschillende beschermde diersoorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld. Doordat het plan leidt tot een aantasting van de openheid en de grootschaligheid van het IJsselmeer, stelt de raad met verwijzing naar het milieueffectrapport "Industriezandwinning IJsselmeer" van 31 oktober 2017 dat het negatieve effecten heeft op de ecologie. De raad stelt dat het plan tot gevolg heeft dat een klein deel van het rust- en foerageergebied voor vogels verloren gaat. Het primaat moet volgens de raad liggen bij de bescherming en ontwikkeling van natuurwaarden in het Natura 2000-gebied en niet bij industriële ontwikkelingen.

9.1. Smals betoogt dat deze weigeringsgrond geen stand kan houden, omdat uit de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken blijkt dat de voorgenomen ontwikkeling geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Vanwege het ontbreken van significant negatieve effecten betoogt Smals dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het zandwinningsproject niet passend is met het oog op de bescherming en de ontwikkeling van natuurwaarden. Smals wijst erop dat het college van gedeputeerde staten van Friesland op 11 september 2018 een verklaring van geen bedenkingen

heeft afgegeven, waaruit blijkt dat significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" zijn uit te sluiten. Smals betoogt dat de raad niet mag komen tot een andere waardering over de aantasting van het Natura 2000-gebied dan de waardering die het college van gedeputeerde staten op grond van de Wnb heeft gemaakt. Zij betoogt dat uit de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, volgt dat voor de raad in ieder geval een verzwaarde motiveringsplicht geldt, wanneer hij besluit een strengere norm te hanteren dan in een sectorale wet. Smals voert aan dat de raad niet aan deze verzwaarde motiveringsplicht heeft voldaan.

9.2. De raad stelt dat de zandwinning negatieve gevolgen heeft voor het behoud en de ontwikkeling van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Zo heeft de raad er ter zitting op gewezen dat uit hoofdstuk 7 van de passende beoordeling "Industriezandwinning IJsselmeer" van 31 oktober 2007 volgt dat de aanleg van de stroomkabel leidt tot een afname van het foerageer- en rustgebied van vogels. De aanleg van het werkeiland leidt ook tot een afname van foerageergebied, zo stelt de raad op basis van de passende beoordeling. Verder heeft hij erop gewezen dat uit het milieueffectrapport "Industriezandwinning IJsselmeer" van 31 oktober 2017 blijkt dat de zandwinning negatief scoort op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". De raad stelt dat hij een groot belang hecht aan het behoud van de ecologische waarden in het gebied, zoals ook blijkt uit het ontwerp van de "Omgevingsvisie De Fryske Marren" van 3 juli 2018. Dat het college van gedeputeerde staten voor de omgevingsvergunningverlening een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven, laat volgens de raad onverlet dat hij zich op het standpunt mocht stellen dat het plan vanwege voornoemde negatieve effecten niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

9.3. De Afdeling overweegt dat in het milieueffectrapport "Industriezandwinning IJsselmeer" van 31 oktober 2017 staat dat de zandwinning negatief scoort op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Verder blijkt uit de passende beoordeling dat de zandwinning negatieve gevolgen heeft voor onder meer het foerageer- en rustgebied van vogels. Dit is tussen partijen niet in geschil. Het betoog van Smals dat de raad alleen had mogen weigeren om het plan vast te stellen als vast zou komen te staan dat de zandwinning zou leiden tot significant negatieve effecten, volgt de Afdeling niet. Dit volgt ook niet uit het bepaalde in artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. De Afdeling is van oordeel dat de raad het plan vanwege de negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, ook al zouden die niet significant zijn, in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. Dat kan worden voldaan aan de Wnb betekent immers niet dat de ontwikkeling niet leidt tot een aantasting van natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Het bestuursorgaan mag andere, strengere, normen hanteren, mits deugdelijk onderbouwd. De Afdeling is van oordeel dat de raad de gestelde aantasting voldoende heeft onderbouwd. Hierbij komt dat in het beleid van de gemeente De Fryske Marren is vastgelegd dat de raad zich het belang bij behoud en ontwikkeling van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" in het bijzonder aantrekt.

Het betoog slaagt niet.

Negatieve effecten op het landschap

10. In het besluit van 1 april 2019 heeft de raad deze weigeringsgrond als volgt gemotiveerd. De aanleg en de aanwezigheid van het werkeiland met gebouwen en overige bouwwerken vormen een nieuw, gebiedsvreemd element dat gedurende ten minste 30 jaar een aantasting zal opleveren van het weidse en open landschap. Weliswaar worden verschillende mitigerende maatregelen voorgesteld door Smals om deze aantasting te verminderen, maar daarmee blijft er sprake van een industriële activiteit in een natuurlijke en open omgeving. De voorgestelde mitigerende maatregelen laten onverlet dat er toch een verstoring optreedt van het open en weidse landschap. De raad vindt dit niet wenselijk, gelet op het landschapsbelang. De raad wijst er ook op dat de landschappelijke kwaliteiten van het IJsselmeer in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR) van 13 maart 2012, zijn aangemerkt als nationaal belang. In het besluit staat dat in het milieueffectrapport is getoetst in hoeverre het werkeiland, de aanwezigheid van zandzuigers en een schakelstation van invloed zijn op de open ruimte en de weidse horizon. Hieruit is naar voren gekomen dat de wininstallatie te zien zal zijn in een omtrek van ongeveer 25 km. Vanaf de dijken is de verwerkingsinstallatie waar te nemen als

een groot schip. De zandwinstallatie is ook waarneembaar vanaf de kust van Flevoland, Noord-Holland (nabij Enkhuizen) en vanaf de dijken in Friesland en de Noord-Oostpolder. In het besluit staat dat dit als negatief effect is beoordeeld in het milieueffectrapport. De raad vindt een dergelijke aantasting van het landschap niet wenselijk vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Ook vindt hij het belangrijk dat de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de kustsilhouetten behouden blijven voor mensen die zich op het water bevinden. Hij stelt dat de aanwezigheid van de bebouwing op het werkeiland een barrière kan vormen in de zichtlijn tussen een schip en de kust. Dit vindt de raad niet wenselijk.

11. Smals betoogt dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het zandwinningsproject wat betreft landschap en ligging niet passend is in het IJsselmeer. Zij stelt dat de gevolgen voor het landschap al zijn verdisconteerd in de keuze van het Rijk voor zandwinning in de grote wateren in de SVIR en de vermelding van de locatie in het IJsselmeer in artikel 2.12.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). Smals wijst op het nationaal belang van de zandwinning en stelt dat de projectlocatie in het IJsselmeer de enig geschikte locatie is om bouwzanden te winnen. Alternatieven voor nieuwe zandwinning op deze schaal zijn er niet in Nederland, zo stelt Smals. Smals wijst ten slotte erop dat in de periode waarin de raad instemde met de verdere voortgang van het project de situatie wat betreft het landschap identiek was, zodat niet valt te begrijpen dat de raad nu anders denkt over bijvoorbeeld de openheid van het gebied.

11.1. De raad stelt dat artikel 2.12.2 van het Barro de toets van het bestemmingsplan aan een goede ruimtelijke ordening niet inperkt. Hij stelt dat in het Barro slechts een uitzondering is opgenomen van het verbod om nieuwe bebouwing op te richten. Deze uitzondering betekent volgens de raad niet dat hij verplicht is om de zandwinning daadwerkelijk mogelijk te maken.

De raad stelt verder dat het nationaal belang van delfstoffenwinning niet van doorslaggevende betekenis is voor de locatie in het IJsselmeer. Hierbij wijst hij erop dat uit de "Rapportage Monitoring bouwgrondstoffen 2015-2016" van 22 december 2017, blijkt dat de vergunde voorraadpositie voor betonzand gemiddeld meer dan 10 jaar bedraagt. Ook heeft de raad in aanmerking genomen dat er verschillende Nederlandse bedrijven zijn die winningsconcessies hebben verworven in Duitsland en het daar gewonnen zand naar Nederland halen. Hij wijst ook op de omstandigheid dat het verbruik van betonzand al sinds 2009 een dalende trend vertoont. De raad heeft hieruit geconcludeerd dat de winning van betonzand voor de komende jaren dus voldoende is verzekerd en dat er dus onvoldoende noodzaak bestaat om de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten van het IJsselmeer aan te tasten.

11.2. In de SVIR staat dat de winning van oppervlakedelfstoffen een nationaal belang dient en dat in de ondergrond rekening moet worden gehouden met de winning van (oppervlakte)delfstoffen, zoals zout, steenkool en zand.

11.3. Artikel 2.12.2 van het Barro, luidt:

"1. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van deze titel geldende bestemmingsplan nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk maken. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze titel geen bestemmingsplan geldt, maakt een bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk.

2. Het eerste lid geldt niet voor nieuwe bebouwing of landaanwinning, die na 22 december 2009 in een bestemmingsplan zijn of worden mogelijk gemaakt met een totale oppervlakte per gemeente van ten hoogste:

[...];

e. 12 hectare voor de gemeente Gaasterlân-Sleat, waarvan:

1°. 7 hectare ten behoeve van een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand, en;

2°. 5 hectare voor nieuwe bebouwingen en landaanwinningen als bedoeld in onderdeel f;

[...]."

11.4. De Afdeling overweegt dat vermelding van de projectlocatie in het Barro als uitzondering op de regel dat een bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk mag maken, onverlet laat dat de raad over de vaststelling van het bestemmingsplan een belangenafweging moet maken en een toets

aan een goede ruimtelijke ordening dient te verrichten. Dit blijkt ook uit de Kamerbrief van 13 februari 2019, kenmerk IENW/BSK-2019/20670, waarin de minister heeft benadrukt dat delfstoffenwinning van nationaal belang is, maar dat een belangrijke afweging wordt gelaten aan de gemeente De Fryske Marren. Ook blijkt uit de Kamerbrief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 21 december 2018, kenmerk: IENW>BSK-2018/277211, dat de ruimtelijke afweging op gemeentelijk niveau moet plaatsvinden. De stelling dat de effecten van het project op de landschappelijke kwaliteiten geen rol meer kunnen spelen, omdat deze reeds zouden zijn verdisconteerd in de keuze van het Rijk om in het SVIR zandwinning als nationaal belang op te nemen en/of de keuze voor vermelding van de locatie in het IJsselmeer in artikel 2.12.2 Barro is niet juist.

De Afdeling ziet in hetgeen Smals heeft aangevoerd onvoldoende aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de stelling van de raad over het nationale belang van en de alternatieven voor de zandwinning. De Afdeling volgt Smals dan ook niet in zijn opvatting dat de raad op dit punt van een onjuiste feitenvaststelling is uitgegaan.

Voor zover Smals wijst op het gewijzigd standpunt van de raad over de beschermingswaardigheid van het landschap, ziet de Afdeling geen aanleiding de verklaring van de raad dat hij door het doorlopen van de uniforme openbare procedure tot gewijzigde inzichten is gekomen, voor onjuist te houden. Het is immers inherent aan het besluitvormingstraject voor een bestemmingsplan en de daaraan voorafgaande voorbereiding dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde inzichten in de loop van de tijd kunnen veranderen. Zie overweging 5.3 van de uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:30.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie

12. Zoals hiervoor is overwogen, slagen de beroepsgronden van Smals tegen de twee eerstgenoemde weigeringsgronden niet. Dit betekent dat Smals er niet in is geslaagd om aan te tonen dat deze twee weigeringsgronden niet aan het besluit van de raad ten grondslag mochten worden gelegd. Omdat het weigeringsbesluit van de raad al in stand kan blijven, als één van de weigeringsgronden deugdelijk is gemotiveerd, kan en zal de Afdeling de beroepsgronden tegen de overige weigeringsgronden buiten inhoudelijke bespreking laten. Hierna wordt nog wel ingegaan op de vraag of de raad gegeven de ruimtelijke bezwaren tegen de vaststelling van het plan, desalniettemin vanwege de aan het project verbonden belangen van Smals het bestemmingsplan toch had moeten vaststellen.

Weging van de belangen van Smals

13. Smals stelt dat het project een lange voorgeschiedenis kent. Zij wijst erop dat zij vanaf 2008 met de gemeente heeft onderhandeld over de uitwerking van het project. Op 18 mei 2011 is een overeenkomst gesloten met de voorgangster van de gemeente de Fryske Marren, waarin afspraken zijn gemaakt over het voorgenomen project en de daarmee samenhangende zaken. In deze overeenkomst neemt de gemeente de inspanningsverplichting op zich om de voor het project benodigde herziening van het geldende bestemmingsplan "IJsselmeer" te bewerkstelligen. Gelet op de jarenlange samenwerking tussen Smals en de gemeente om te komen tot de vaststelling van het bestemmingsplan betoogt Smals dat de raad in zijn belangenafweging meer gewicht had moeten toekennen aan haar belang. Zij betoogt dat de raad in zijn besluitvorming ten onrechte niet heeft meegewogen wat het voor Smals betekent dat realisering van de zandwinning geen doorgang kan vinden.

13.1. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat tussen Smals en de gemeente een overeenkomst is gesloten, een omstandigheid is die de raad bij de vaststelling van het plan wel in zijn overwegingen dient te betrekken. De definitieve beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan kan echter mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen - waaronder ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. De raad stelt terecht dat hij in zijn overwegingen heeft betrokken dat tussen Smals en de gemeente een overeenkomst is gesloten. De overeenkomst tussen Smals en de gemeente is in het besluit van 1 april 2019 genoemd. Hierover is vermeld dat Smals over de ontstane situatie in overleg kan treden met het college van burgemeester en wethouders.

Het betoog slaagt niet.

Nadere stukken over stikstofdepositie

14. Smals heeft op 12 oktober 2020 een nadere memorie ingediend, waarbij onderzoeken over de stikstofdepositie zijn gevoegd. Zij heeft deze stukken ingediend om aannemelijk te maken dat de stikstofeffecten van het project - hoewel het ontwerpbestemmingsplan berust op het PAS - geen weigeringsgrond opleveren voor de raad voor vaststelling van het plan. De raad en IJsselmeervereniging en anderen zijn van mening dat deze onderzoeken over de stikstofdepositie wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten.

14.1. Zoals uit de overwegingen 9 tot en met 11 volgt, heeft de raad in redelijkheid kunnen weigeren het plan voor de door Smals gewenste zandwinning in het IJsselmeer vast te stellen vanwege de negatieve effecten ervan op het Natura 2000-gebied en het landschap. Er bestaat gelet daarop geen aanleiding om de stukken over de stikstofdepositie van de zandwinning inhoudelijk te beoordelen. De vraag of deze stukken wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moeten worden gelaten, kan dan ook buiten inhoudelijke bespreking blijven.

Conclusie

15. Het beroep van Smals tegen het besluit van de raad van 1 april 2019 om het bestemmingsplan "IJsselmeer - Industriezandwinning" niet vast te stellen, is ongegrond.

Proceskosten

16. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep ongegrond;

II. veroordeelt de raad van de gemeente De Fryske Marren tot vergoeding van bij Koninklijke Smals N.V. en Smals IJsselmeer B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

III. gelast dat de raad van de gemeente De Fryske Marren aan Koninklijke Smals N.V. en Smals IJsselmeer B.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) vergoedt, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2020

646.