

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3362
Datum uitspraak	6 september 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 mei 2023 heeft de raad van de gemeente Losser het bestemmingsplan "Partiële herziening Buitengebied, verzamelplan 2022" vastgesteld.

Volledige tekst

202304391/1/R3 en 202304391/2/R3.

Datum uitspraak: 6 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[verzoeker A] en [verzoekster B] (hierna gezamenlijk: [verzoeker]), beiden wonend te Overdinkel, gemeente Losser,

verzoeker,

en

de raad van de gemeente Losser,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 mei 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Partiële herziening Buitengebied, verzamelplan 2022" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [verzoeker] beroep ingesteld.

[verzoeker] heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek behandeld op de zitting van 15 augustus 2023, waar [verzoeker], bijgestaan door mr. H.A. Pasveer, advocaat te Enschede, en de raad, vertegenwoordigd door M.H. Heukels en E. Reimink, zijn verschenen.

Partijen hebben toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Inleiding

2. De raad heeft op 16 mei 2023 het bestemmingsplan "Partiële herziening Buitengebied, verzamelplan 2022" vastgesteld. Dit plan is een gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied", dat is vastgesteld bij besluit van 19 maart 2013. Volgens de toelichting gaat het om geringe correcties en aanpassingen waarmee feitelijke en vergunde situaties planologisch worden vastgelegd. Ook betreft het aanpassingen als gevolg van gewijzigd gemeentelijk beleid, aldus de plantoelichting.

2.1. [verzoeker] woont aan de [locatie 1]. Hij kan zich niet verenigen met het plan wat betreft de vergroting van het plandeel met de bestemming "Wonen" en de verschuiving van het bouwvlak op het perceel [locatie 2], dat ligt naast zijn perceel.

Toetsingskader

3. 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 voorzieningenrechter oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De voorzieningenrechter 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.

Bijlage

4. De relevante bepalingen uit de Omgevingsverordening Overijssel (Geconsolideerde Verordening vanaf 2017, hierna: de Omgevingsverordening) zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beroepsgronden

- Onderbouwing plan

5. [verzoeker] betoogt dat er bij de totstandkoming van het plan ten onrechte van is uitgegaan dat in het verleden voor [locatie 2] een omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van een woning en bijbehorende bouwwerken, gedeeltelijk gelegen buiten het bouwvlak en de woonbestemming, zoals opgenomen in het plan "Buitengebied" uit 2013. Dit is volgens hem als enige onderbouwing van het plan voor dit perceel opgenomen, terwijl deze vergunning niet is verleend.

5.1. In paragraaf 1.2 van de plantoelichting staat over het perceel [locatie 2] het volgende:

"Het perceel is bestemd als 'Wonen' met een bouwvlak. De bestaande woning met bijbehorende bouwwerken worden gesloopt. De woning en bijbehorende bouwwerken worden herbouwd. Ze worden gedeeltelijk buiten het bouwvlak en de bestemming 'Wonen' (in 'Agrarisch - 1') gebouwd. Dit is in het verleden met een omgevingsvergunning vergund. Het bouwvlak en de bestemming worden hierop aangepast. De verbeelding wordt zodanig aangepast. De regels behoeven geen aanpassing."

5.2. Op de zitting heeft de raad bevestigd dat deze omgevingsvergunning niet is verleend. Gelet hierop heeft de raad niet kenbaar gemotiveerd waarom de vergroting van het plandeel met de bestemming "Wonen" en de verschuiving van het bouwvlak op dit perceel volgens de raad in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De toelichting van de raad op de zitting dat het een relatief kleine aanpassing betreft en dat de raad de initiatiefnemer de mogelijkheid heeft willen bieden voor een mooiere situering van de woning op het perceel, is daarvoor onvoldoende. Hiermee heeft de raad namelijk niet voldoende inzichtelijk gemaakt waarom het plan in deze vorm volgens hem ruimtelijk aanvaardbaar is. Ook de stelling van [partij] in zijn schriftelijke uiteenzetting dat met het plan onwenselijke lintbebouwing wordt tegengegaan, wat daar ook van zij, leidt niet tot een ander oordeel. Op de zitting heeft de raad namelijk toegelicht dat hij wel begrijpt wat [partij] hiermee bedoelt, maar dat dit geen beweegreden is geweest voor de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt.

- Omgevingsverordening Overijssel

6. [verzoeker] betoogt dat het plan wat betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" op het perceel [locatie 2] is vastgesteld in strijd met de Omgevingsverordening. Volgens hem maken de gronden die voorheen een agrarische bestemming hadden, deel uit van de Groene Omgeving. Op grond van artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening mag volgens hem op deze gronden alleen een vergroting van een stedelijke ontwikkeling plaatsvinden wanneer de mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied ontoereikend zijn. Daarvan is in dit geval volgens hem geen sprake, aangezien het bestaande bouwvlak groot genoeg was voor de toegestane woningbouw. Daarnaast ligt het perceel volgens hem binnen het Nationaal Landschap Noordoost-Twente, en voorzien bestemmingsplannen op grond van artikel 2.6.4 van de Omgevingsverordening alleen in nieuwe ontwikkelingen als die bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap. Hier wordt volgens hem niet aan voldaan. De ontwikkeling die dit plan mogelijk maakt, leidt volgens hem juist tot een grotere inbreuk op het landschap.

6.1. Met het plan is voor het perceel [locatie 2] het plandeel met de bestemming "Wonen" vergroot van ongeveer 1160 m² naar ongeveer 3192 m². Het bouwvlak is vergroot van ongeveer 880 m² naar ongeveer 1767 m² en op grotere afstand van de weg gesitueerd. Als gevolg hiervan zijn het plandeel met de bestemming "Wonen" en het bouwvlak dieper in het landschap komen te liggen. Een deel van de gronden waaraan nu een woonbestemming met bouwvlak is toegekend, had in het plan Buitengebied uit 2013 nog de bestemming "Agrarisch - 1" en de dubbelbestemming "Waarde - Natuur en landschap".

6.2. De voorzieningenrechter stelt vast dat het perceel [locatie 2] ligt binnen het gebied van kaart 6 "Nationale Landschappen in Overijssel" van de Omgevingsverordening. Het gebied waarin dit perceel ligt, is aangemerkt als Nationaal Landschap Noordoost-Twente. Dat betekent dat bestemmingsplannen alleen in nieuwe ontwikkelingen voorzien, dat wil zeggen ontwikkelingen waarvoor het geldende bestemmingsplan moet worden aangepast, zoals hier aan de orde, als die bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap. Dit volgt uit de artikelen 1.1.1 en 2.6.4 van de Omgevingsverordening. Op de zitting is daarnaast door de raad bevestigd dat het perceel deel uitmaakt van de Groene Omgeving. Dat betekent dat bestemmingsplannen uitsluitend voorzien in stedelijke ontwikkelingen, waaronder woningbouw, die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de Groene Omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt dat, kort gezegd, hiervoor in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaand

bebouwd gebied. Dit volgt uit de artikelen 2.1.1 en 2.1.3 van de Omgevingsverordening. 6.3. De raad heeft op de zitting erkend dat het plan niet is getoetst aan de Omgevingsverordening. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet inzichtelijk gemaakt dat het plan wat betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" en bouwvlak op het perceel [locatie 2] in overeenstemming is met de Omgevingsverordening. De toelichting van de raad dat deze toets niet heeft plaatsgevonden omdat de planregels niet zijn gewijzigd ten opzichte van de planregels uit 2013 en er dus geen sprake is van een uitbreiding van de planologische mogelijkheden, maakt dat niet anders. Alleen al omdat artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening ook van toepassing is op extra ruimtebeslag door verharding, en de oppervlakte van het plandeel met de bestemming "Wonen" meer dan verdubbeld is en de planregels er niet aan in de weg staan dat deze gronden worden verhard. Daar komt bij dat door de vergroting van het plandeel met de bestemming "Wonen" en de verschuiving van het bouwvlak, sprake is van een nieuwe ontwikkeling die op grond van artikel 2.6.4 van de Omgevingsverordening moet bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente. Door het plan niet te toetsen aan de Omgevingsverordening, is het dan ook onzorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

7. Omdat, gelet op het voorgaande, op voorhand niet is gegeven dat het plan in de huidige vorm met een nadere onderbouwing in overeenstemming kan worden gebracht met de Omgevingsverordening, ziet de voorzieningenrechter er vanaf om overeenkomstig artikel 8:51a van de Awb toepassing te geven aan een bestuurlijke lus.

De voorzieningenrechter komt om die reden ook niet toe aan de beroepsgronden van [verzoeker] over de belangafweging, in het bijzonder voor het aspect uitzicht, en de landschappelijke inpassing.

Conclusie

8. Gelet op wat [verzoeker] heeft aangevoerd ziet de voorzieningenrechter aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat gaat over de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen" op het perceel [locatie 2] in Overdinkel, in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

9. Gelet op het voorgaande wijst de voorzieningenrechter het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af.

Verwerking dictum in elektronisch plan

10. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel 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.

Proceskostenveroordeling

11. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Losser van 16 mei 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Partiële herziening Buitengebied, verzamelplan 2022", wat betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" op het perceel [locatie 2] in Overdinkel;

III. draagt de raad van de gemeente Losser op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onder II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

IV. wijst het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Losser tot vergoeding van bij [verzoeker A] en [verzoekster B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van het genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Losser aan B.J.H. [verzoeker] en [verzoekster B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van het genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Knol
voorzieningenrechter

w.g. Buskermolen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 september 2023

896

BIJLAGE

Omgevingsverordening Overijssel (Geconsolideerde Verordening vanaf 2017)

Artikel 1.1.1

In deze verordening wordt verstaan onder:

(...)

d. nieuwe ontwikkelingen: ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor het geldende bestemmingsplan moet worden aangepast, uitgewerkt of gewijzigd voordat daaraan medewerking kan worden verleend.

Artikel 2.1.1

In deze verordening wordt verstaan onder:

(...)

h. Bestaand bebouwd gebied: de gronden binnen steden en dorpen die benut kunnen worden voor stedelijke functies op grond van geldende bestemmingsplannen en op grond van voorontwerp-bestemmingsplannen voor zover de provinciale diensten daarover schriftelijk een positief advies hebben uitgebracht in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 Bro;

i. stedelijke functies: functies van steden en dorpen zoals wonen, bedrijvigheid, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve, culturele en religieuze voorzieningen met de bijbehorende infrastructuur, stedelijk water en stedelijk groen;

j. Groene Omgeving: de gronden die niet vallen onder bestaand bebouwd gebied;

(...)

l. stedelijke ontwikkelingen: het realiseren van stedelijke functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve en religieuze voorzieningen met de daarbij behorende infrastructuur met bijbehorend groen en water en het hiertoe bouwrijp maken van gronden;

(...).

Artikel 2.1.3

1. Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verhardten leggen op de Groene Omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat er voor deze opgave in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwd gebied en de ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied ook niet geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie;

- dat mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen het bestaand bebouwd gebied optimaal zijn benut.

2. Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving voorzien uitsluitend in ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verhardten leggen anders dan de uitleg van steden en dorpen wanneer aannemelijk is gemaakt: - dat (her)benutting van bestaande erven en/of bebouwing in de Groene Omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;

- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

Artikel 2.6.3, tweede lid

2. De kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente zijn:

a. het samenhangende complex van beken, essen, kampen en moderne ontginningen;

b. de grote mate van kleinschaligheid;

c. het groene karakter.

Deze kernkwaliteiten zijn nader uitgewerkt in bijlage 7b in bijlage 7 van deze verordening.

Artikel 2.6.4

Bestemmingsplannen voorzien alleen in nieuwe ontwikkelingen binnen gebieden die in artikel 2.6.2 begrensd zijn als Nationaal Landschap als die bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten als benoemd in artikel 2.6.3 en zoals nader uitgewerkt in bijlage 7 van deze verordening.