

Uitspraak 202400541/1/R4

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4867

Datum uitspraak: 27 november 2024

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 21 december 2023 heeft de raad van de gemeente Brummen het bestemmingsplan 'Buitengebied Brummen, landschaps- en natuurversterking Pongeweg 4a Hall' vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in het toekennen van de bestemming "Bos" aan gronden die in het voorheen geldende bestemmingsplan de bestemming "Agrarisch met waarden-Landschapswaarden A" hadden. Binnen deze agrarische bestemming waren nieuwe landschapselementen niet toegestaan. Het bestemmingsplan laat de door [partij A] en [partij B] beoogde landschapselementen wel toe. De voor "Bos" aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor de houtproductie en het behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het bos. De gronden hebben de medebestemming "Waarde- Archeologie laag". Deze gronden zijn mede bestemd voor de instandhouding en bescherming van archeologische waarden.

📍 eerste aanleg- enkelvoudig 📍 ro- gelderland

Volledige tekst

202400541/1/R4.

Datum uitspraak: 27 november 2024

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna: [appellanten]), beiden wonend in Hall, gemeente Brummen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Brummen (hierna: de raad),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2023 heeft de raad het bestemmingsplan 'Buitengebied Brummen, landschaps- en natuurversterking Pongeweg 4a Hall' vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 oktober 2024, waar [appellanten] en de raad, vertegenwoordigd door mr. I.E. Nauta, advocaat te Deventer, en [gemachtigde] zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting december [partij A] en [partij B], vertegenwoordigd door mr. M.J. Smaling, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 23 november 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan voorziet in het toekennen van de bestemming "Bos" aan gronden die in het voorheen geldende bestemmingsplan de bestemming "Agrarisch met waarden-Landschapswaarden A" hadden. Binnen deze agrarische bestemming waren nieuwe landschapselementen niet toegestaan. Het bestemmingsplan laat de door [partij A] en [partij B] beoogde landschapselementen wel toe. De voor "Bos" aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor de houtproductie en het behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het bos. De gronden hebben de medebestemming "Waarde- Archeologie laag". Deze gronden zijn mede bestemd voor de instandhouding en bescherming van archeologische waarden. Binnen de medebestemming "Waarde- Archeologie laag" geldt (onder meer) een verbod om zonder omgevingsvergunning (voor de activiteiten werken/werkzaamheden) gronden met meer dan 50 cm op te hogen. Dit verbod geldt niet als de werkzaamheden een oppervlak van ten hoogste 2500 m² beslaan. In het voorheen geldende Paraplubestemmingsplan Archeologie golden gelijklopende regels voor het uitvoeren van werken/werkzaamheden in de medebestemming "Waarde- Archeologie laag". [appellanten] hebben beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan. Zij hebben zich op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan strekt tot legalisatie van ophogingswerkzaamheden. Zij hebben het college verzocht

om daartegen handhavend op te treden. Tegen de in bezwaar gehandhaafde (gedeeltelijke) afwijzing van dit verzoek hebben zij beroep ingesteld bij de rechtbank. Ter toelichting hebben [appellanten] naar voren gebracht dat zij door de gestelde ophoging wateroverlast ondervinden met negatieve gevolgen voor de opbrengst van hun boomgaard.

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 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.

4. De raad heeft bij brief van 3 oktober 2024 in antwoord op een door de Afdeling gestelde vraag toegelicht dat het door de raad op 21 december 2023 vastgestelde bestemmingsplan exact dezelfde versie betreft als de versie die op ruimtelijke plannen.nl is geplaatst. Dat het op ruimtelijke plannen.nl geplaatste bestemmingsplan op dat moment een afwijkende codering bevatte en een onjuiste datum vermeldde, te weten 19 december 2023, berust op een vergissing. De raad heeft vervolgens op 17 oktober 2024 het bestemmingsplan opnieuw vastgesteld en dit bestemmingsplan met de juiste codering op ruimtelijke plannen.nl geplaatst. De Afdeling merkt hierover op dat het vaststellen van precies hetzelfde plan niet leidt tot een nieuw besluit, waartegen opnieuw beroep kan worden ingesteld. Dat het op 21 december 2023 vastgestelde bestemmingsplan op onderdelen afwijkt van het ontwerp bestemmingsplan geeft geen aanleiding hier anders over te oordelen. De raad heeft immers aanleiding gezien, mede op basis van de ingediende zienswijzen, het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen.

5. [appellanten] hebben naar voren gebracht dat de door hen gestelde illegaal uitgevoerde ophoging van gronden voor een deel is gelegen in het plangebied. De vaststelling van meerdere postzegel-bestemmingsplannen voor hun directe woonomgeving leidt ertoe dat de uitzondering op het ophogingsverbod vaker kan worden toegepast. Om die reden kan niet worden uitgesloten dat de vaststelling van dit bestemmingsplan leidt tot legalisering van de gestelde ophoging. Daarnaast hebben zij er op gewezen dat het voorheen eveneens geldende bestemmingsplan Buitengebied 2008, Pongeweg 4-6 naast de gelijklopende planregel voor de bestemming "Waarde-Archeologie verwachting laag" een algeheel ophogverbod bevat in artikel 13 Overige regels.

5.1 De raad heeft naar voren gebracht dat het bestemmingsplan geen legaliserend effect kan hebben, nu het bestemmingsplan precies dezelfde bepaling bevat voor gronden met de bestemming "Waarde-Archeologie verwachting laag". In reactie op het gestelde 'opknip-effect' heeft de raad opgemerkt dat dat effect zich in deze situatie niet voordoet, nu de gestelde ophoging slechts een klein gedeelte van het plangebied betreft.

5.2 Met de raad stelt de Afdeling vast dat het bestemmingsplan voor de gronden met de bestemming "Waarde-Archeologie verwachting laag" een gelijklopende bepaling bevat. Dat het bestemmingsplan Buitengebied 2008, Pongeweg 4-6 naast deze planregel met artikel 13 een meer algemeen luidende verbodsbepaling bevat voor onder meer het ophogen van gronden doet daar niet aan af. Artikel 13 bevat het opschrift 'Overige regels'. Dit voorschrift moet worden gezien als een algemene bepaling (lex generalis) die de specifieke bepaling (lex specialis) niet opzij kan zetten. De Afdeling volgt de raad ook in de vaststelling dat het gestelde opknip-effect zich in dit geval niet voordoet, nu de gestelde ophoging in het plangebied hooguit 350 m² zou betreffen. Het betoog slaag niet.

6. [appellanten] hebben verder aangevoerd dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is, omdat op basis van de bestemming "Bos" de initiatiefnemers niet in aanmerking kunnen komen voor subsidie op basis van de gemeentelijke subsidieregels "Groene Opgave IJsselsprong".

6.1 De raad heeft naar voren gebracht dat op basis van de subsidieregels niet alleen gronden met de bestemming "Natuur" voor subsidie in aanmerking komen, maar ook gronden met de bestemming "Bos". Subsidiabel zijn initiatieven ter realisering van een landschapselement. Landschapselementen zijn gedefinieerd als elementen in het buitengebied die bestaan uit natuurlijke vegetatie. Daarbij valt te denken aan houtwallen, houtsingels, bomenrijen, heggen, struweelhagen, vogelbosjes en geriefhoutbosjes. Dit zijn de landschapselementen waarom het in dit bestemmingsplan draait.

6.2 Nu niet gebleken is dat de door initiatiefnemers beoogde landschapsontwikkeling niet subsidiabel is, is er geen reden om te twijfelen aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Het betoog slaagt niet.

7. [appellanten] hebben verder aangevoerd dat het bestemmingsplan ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting bevat die moet waarborgen dat de bestemming "Bos" wordt gerealiseerd.

7.1 De raad heeft naar voren gebracht dat het opnemen van een voorwaardelijke verplichting voor de realisering van de bestemming "Bos" zich niet verdraagt met het in de Wet op de ruimtelijke ordening neergelegde karakter van de toelatingsplanologie. Bovendien is er geen reden om te twijfelen aan de realisatie van de gelegde bestemming. Het bestemmingsplan strekt er juist toe om het door hen beoogde initiatief mogelijk te maken. Op basis van een onherroepelijk bestemmingsplan komt het voor subsidie in aanmerking.

7.2 Met de raad oordeelt de Afdeling dat het zich niet verdraagt met het karakter van een bestemmingsplan om een voorwaardelijke verplichting te verbinden aan de realisatie van de gronden met bestemming "Bos". Een bestemmingsplan maakt een ontwikkeling mogelijk, maar verplicht daar niet toe. Het betoogt slaagt niet.

8. [appellanten] hebben verder aangevoerd dat de planregels 3.1 en 3.2 tegenstrijdigheden bevatten. Daardoor is planregel 3 rechtsonzeker.

8.1 Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat in het betoog aanleiding wordt gezien de Afdeling te vragen de formulering van planregel 3.1 - in het kader van vernietigen en zelf voorzien - te wijzigen door uit deze bepaling de zinsnede 'en andere bouwwerken (geen gebouw zijnde)' te schrappen.

8.2 Nu de raad aanleiding heeft gezien deze planregel aan te willen passen, oordeelt de Afdeling dat het bestemmingsplan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid. Het bestemmingsplan zal gedeeltelijk worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien op de wijze zoals voorgesteld door de raad. Het betoog slaagt.

Conclusie

9. Het beroep is gegrond. Partijen hebben desgevraagd ter zitting medegedeeld er geen bezwaar tegen te hebben als de Afdeling zelf in de zaak zou voorzien door artikel 3.1 van de planregels zo te wijzigen door uit deze bepaling te schrappen de zinsnede 'en andere bouwwerken (geen gebouwen zijnde)'. Nu niet aannemelijk is dat andere derdebelaagden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling uit een oogpunt van finale geschilbeslechting aanleiding om het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te vernietigen, voor zover in artikel 3.1 van de planregels de zinsnede 'en andere bouwwerken (geen gebouwen zijnde)' is opgenomen. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb de zinsnede 'en andere bouwwerken (geen gebouwen zijnde)' uit artikel 3.1 van de planregels schrappen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit, voor zover dit wordt vernietigd.

10. Uit 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 op de landelijke voorziening.

11. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van 21 december 2023, voor zover artikel 3.1 van de planregels de zinsnede 'en andere bouwwerken (geen gebouwen zijnde)' bevat;
- III. bepaalt dat artikel 3.1 van de planregels komt te luiden:

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bos' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de houtproductie en het behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het bos;
- b. de waterlopen, beken, andere oppervlaktewateren en bijbehorende natuurvriendelijke oevers;
- c. het vasthouden, bergen en afvoeren van grond-, oppervlakte- en hemelwater;
- d. extensief recreatief medegebruik.

en de daarbij behorende wegen, paden, voorzieningen, bestaande parkeervoorzieningen, waterhuishoudkundige voorzieningen.

- IV. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft onderdeel III in de plaats treedt van het besluit van de raad van Brummen van 21 december 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied Brummen, landschaps- en natuurversterking Pongeweg 4a Hall', voor zover dit is vernietigd;
- V. draagt de raad van Brummen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II, III en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;
- VI. draagt de raad op het griffierecht € 187,00 te vergoeden.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P Venema, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van A. Sandanam, griffier.

w.g. Venema

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sandanam

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 november 2024