

Uitspraak 201805885/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2636
Datum uitspraak	31 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 mei 2018 heeft het college het wijzigingsplan "Buitengebied, Steenovens 2 (Zaamslag)" vastgesteld.

Volledige tekst

201805885/1/R2.

Datum uitspraak: 31 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Axel, gemeente Terneuzen,

en

het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 mei 2018 heeft het college het wijzigingsplan "Buitengebied, Steenovens 2 (Zaamslag)" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2019, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M.M. Breukers, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door drs. M.G. van der Ploeg, zijn verschenen.

Voorts is [belanghebbende], bijgestaan door [gemachtigde], ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wijzigingsplan vindt zijn grondslag in het bestemmingsplan "Buitengebied Terneuzen" (hierna: het moederplan). Het wijzigingsplan maakt de bouw van drie nieuwe woningen mogelijk aan de Steenovens 2 in Zaamslag. Het plangebied beslaat een voormalig bedrijfsperceel dat in gebruik was voor de handel in agrarische producten. Bij een brand in 2014 is de bedrijfsbebouwing grotendeels verloren gegaan. Omdat herbouw van het bedrijf een nadelig effect heeft op het woon- en leefklimaat ter plaatse, heeft het college op verzoek van [belanghebbende] toepassing gegeven aan de ruimte-voor-ruimte regeling. Met toepassing van artikel 8, lid 8.6.1, van de planregels van het moederplan heeft het college in het voorliggende plan de bestemming "Bedrijf" gewijzigd in de bestemming "Wonen". [appellant] woont tegenover het plangebied aan de [locatie]. Hij verwacht overlast te ondervinden van de voorziene woningen.

Toetsingskader

2. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan mag de planologische aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven worden beschouwd, indien is voldaan aan de bij het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt echter niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat aan de in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden is voldaan, laat de plicht van het college onverlet om in de besluitvorming over de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming is gerechtvaardigd.

Ingetrokken beroepsgronden

3. [appellant] heeft ter zitting de beroepsgronden ingetrokken die zien op de exploitatieopzet en op het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst met de initiatiefnemer van het plan.

Beoordeling van de beroepsgronden

4. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte stelt dat het plan de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied van Terneuzen verbetert. Daartoe voert hij aan dat niet wordt voldaan aan artikel 4, tweede lid, van de 'Beleidsregel Ruimte-voor-Ruimte-regeling gemeente Terneuzen, eerste wijziging' (hierna: de Beleidsregel), omdat er geen substantieel gebouw als bedoeld in de Beleidsregel wordt gesloopt. In dit verband wijst [appellant] erop dat de bedrijfsbebouwing reeds grotendeels door brand is verwoest. In het geval dat voor de toepassing van de Beleidsregel zou moeten worden uitgegaan van een peilmoment dat is gelegen voorafgaand aan de brand, dan is er volgens [appellant] geen sprake van onbruikbare, detonerende of niet-waardevolle gebouwen als bedoeld in de Beleidsregel.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat in het plangebied 2.840 m² aan bedrijfsgebouwen is gesloopt dan wel de restanten daarvan, waaronder een substantieel gebouw met een oppervlakte van ten minste 375 m². Daarmee wordt volgens het college ruim aan de oppervlakenorm van de Beleidsregel voldaan. Verder stelt het college dat bij toepassing van de Beleidsregel niet wordt uitgegaan van een peilmoment dat is gelegen voorafgaand aan de brand. Het college wijst op foto's waaruit blijkt dat de door brand aangetaste bebouwing niet meer bruikbaar was voor bedrijfsmatige exploitatie, waardoor ook om die reden is voldaan aan de Beleidsregel.

4.2. Artikel 1 van de Beleidsregel luidt: "Deze beleidsregel is van toepassing bij de afweging

of in het kader van de ruimte-voor-ruimte-regeling meegewerkt kan worden aan de realisering van één of meerdere nieuwe woningen (maximaal 3) ter compensatie van de sloop van onbruikbare, detonerende of niet-waardevolle bebouwing."

Artikel 4 van de Beleidsregel luidt, voor zover relevant: "De ruimte-voor-ruimte regeling betreft een kwalitatieve regeling. Doel van de regeling is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het Buitengebied. Hiertoe dient:

[...]

2. er een substantieel gebouw gesloopt te worden. Van de minimale oppervlakte van 500 m² die gesloopt moet worden, dient minimaal één gebouw een oppervlakte te hebben van 375 m²;

[...]."

4.3. Vast staat dat de loodsen door een brand in 2014 grotendeels zijn verwoest. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze loodsen ten tijde van het bestreden besluit door het college terecht als onbruikbaar aangemerkt als bedoeld in artikel 1 van de Beleidsregel. Daarbij is van belang dat uit de door het college overgelegde foto's blijkt dat een van de loodsen als gevolg van de brand grotendeels is verwoest en dat van een andere loods enkel de muren en een deel van de dakconstructie de brand hebben doorstaan. Wat betreft de voorwaarde in artikel 4, onder 2, van de Beleidsregel heeft het college zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat een redelijke uitleg van het begrip 'gebouw' in de Beleidsregel met zich brengt dat dit niet beperkt is tot een volwaardige constructie, bestaande uit een dak en minstens twee muren. Een andere uitleg zou ertoe leiden dat voor de toepassing van artikel 4 in dit geval op een van de loodsen eerst het dak - al dan niet provisorisch - had moeten worden teruggebouwd om vervolgens te worden gesloopt. In paragraaf 2.3 van de plantoelichting is vermeld dat één van de gesloopte loodsen een oppervlakte had van 1500 m². Dat is door [appellant] niet bestreden. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde in artikel 4 dat minimaal één gebouw met een oppervlakte van ten minste 375 m² moet worden gesloopt.

Gezien het voorgaande heeft het college zich dan ook in redelijkheid op het standpunt gesteld dat het plan in overeenstemming is met de Beleidsregel. Het betoog slaagt niet.

5. [appellant] betoogt dat het plan ten onrechte nieuwe woningen mogelijk maakt in het buitengebied van Terneuzen. Hij verwijst in dat verband naar artikel 6 van de Beleidsregel, waarin het uitgangspunt is opgenomen dat nieuwe woningbouwinitiatieven zich vooral concentreren in bestaand bebouwd gebied. Het college heeft volgens [appellant] onvoldoende gemotiveerd waarom met dit plan van dat uitgangspunt wordt afgeweken.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat voor het begrip 'bestaand bebouwd gebied' in de Beleidsregel is aangesloten bij de definitie van 'bestaand stedelijk gebied' als bedoeld in artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). De omgeving van het plangebied is volgens het college aan te merken als een bestaand stedelijk gebied. In dit verband wijst het college erop dat het plangebied behoort tot de buurtschap Steenovens en dat gezien de aanwezige lintbebouwing die buurtschap kan worden aangemerkt als een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen.

5.2. De Afdeling overweegt dat uit de bewoordingen van de Beleidsregel niet zonder meer volgt dat met het begrip 'bestaand bebouwd gebied' in de Beleidsregel hetzelfde wordt bedoeld als met 'bestaand stedelijk gebied' in de zin van artikel 1.1.1 van het Bro. Deze begrippen zijn niet gelijklopend en de Beleidsregel geeft zelf geen nadere invulling aan het begrip 'bestaand bebouwd gebied'. Dit neemt niet weg dat de Afdeling geen reden ziet om

het college niet te volgen in het standpunt dat het plangebied behoort tot bestaand bebouwd gebied als bedoeld in de Beleidsregel. Hierbij is van belang dat het voorgaande plan door middel van de bestemming "Bedrijf" ter plaatse van de gronden in het plangebied bedrijvigheid toestond, het plangebied nog steeds deels is bebouwd en het plangebied in de buurtschap Steenovens ligt dat bestaat uit een aantal woningen in een lintbebouwing. Dat het plangebied in het buitengebied van Terneuzen ligt zoals [appellant] stelt, maakt het voorgaande niet anders. Het begrip 'bestaand gebouwd gebied' sluit gronden in het buitengebied - buiten de bebouwde kom - daarvan immers niet noodzakelijkerwijs uit. Evenmin eist de Beleidsregel dat de beoogde woningen in het bestaande bebouwingslint moeten zijn voorzien. Het college heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met de Beleidsregel. Het betoog slaagt niet.

6. [appellant] wijst erop dat in de wijzigingsregels van het moederplan is bepaald dat bij de aanvraag een erfinrichtings- en beplantingsplan moet worden overgelegd, maar volgens hem is de uitvoering van dat landschappelijke inpassingsplan onvoldoende verzekerd in het plan. Het college had daartoe een voorwaardelijke verplichting in de planregels moeten opnemen, aldus [appellant].

6.1. Artikel 60, lid 60.5, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels van het moederplan luidt:

"Burgemeester en wethouders kunnen het bestemmingsplan wijzigen door het aantal wooneenheden van een bestemmingsvlak te vergroten, ten behoeve van de realisering van nieuwe woningen ter compensatie van de sloop van onbruikbare, detonerende of niet - waardevolle bebouwing, met in achtneming van het volgende:

a. wijziging wordt slechts toegepast voor zover sprake is van ruimtelijke kwaliteitswinst hetgeen blijkt uit:

[...]

3. het erfinrichtings- en beplantingsplan;

[...]."

6.2. De Afdeling stelt vast dat een erfinrichtings- en beplantingsplan als bedoeld in artikel 60, lid 60.5, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels van het moederplan als bijlage 1 bij de plantoelichting is gevoegd. Weliswaar bevat die bepaling uit het moederplan niet het uitdrukkelijke vereiste om de uitvoering van het erfinrichtings- en beplantingsplan door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels van het wijzigingsplan te waarborgen, maar dit laat onverlet dat het in het kader van een goede ruimtelijke ordening nodig kan zijn om een dergelijke verplichting alsnog in de planregels van het wijzigingsplan op te nemen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 3 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3260](#), overweging 5.5.1, is hierbij van belang dat een voorwaardelijke verplichting in dit geval slechts een middel zou zijn om de bestaande wijzigingsvoorwaarde van een goede landschappelijke inpassing nader te reguleren en geen nieuwe materiële norm bevat, en dat dit binnen de aan het college toegekende bevoegdheid valt.

Uit de overlegde stukken blijkt dat het gemeentebestuur een landschappelijke inpassing noodzakelijk acht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. Dit blijkt ook uit artikel 60, lid 60.5, onder o, van de planregels van het moederplan, waarin is bepaald dat medewerking slechts wordt verleend als een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten over de aanleg, het beheer en het onderhoud van de ruimtelijke kwaliteitswinst. Ter voldoening aan die wijzigingsregel van het moederplan is ook een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten met [belanghebbende]. Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld

de uitspraak van 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:404](#), biedt een privaatrechtelijke overeenkomst echter onvoldoende zekerheid dat de benodigde inrichting daadwerkelijk zal worden gerealiseerd. Gelet hierop slaagt het betoog van [appellant] dat de landschappelijke inpassing onvoldoende in het plan is gewaarborgd. Het bestreden besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Conclusie en proceskosten

7. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover geen voorwaardelijke verplichting ten aanzien van landschappelijke inpassing is opgenomen in de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

8. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit plan in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

Hierbij betreft de Afdeling dat zowel het college als [belanghebbende] ter zitting hebben aangegeven dat - indien de Afdeling het ontbreken van een voorwaardelijke verplichting over het erfinrichtings- en beplantingsplan als een gebrek zou aanmerken - zij er geen bezwaar tegen hebben als op dit punt zelf in de zaak wordt voorzien. Gelet hierop zal de Afdeling aan artikel 3 van de planregels een nieuw lid toevoegen met de voorwaardelijke verplichting om de gronden aan de Steenovens 2 te gebruiken overeenkomstig het erfinrichtings- en beplantingsplan.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding het college op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

10. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen van 22 mei 2018 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied, Steenoven 2 (Zaamslag)" is vastgesteld, voor zover geen voorwaardelijke verplichting ten aanzien van de landschappelijke inpassing is opgenomen in de planregels;

III. bepaalt dat:

a. voor de tekst van artikel 3 van de planregels de aanduiding "3.1" wordt geplaatst;

b. aan artikel 3 van de planregels een lid wordt toegevoegd, luidende: "3.2 Het gebruik van de percelen aan de Steenovens 2 te Zaamslag overeenkomstig de bestemming "Wonen" is alleen dan toegestaan indien binnen één jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is

het plangebied wordt ingericht en de beoogde beplanting wordt aangelegd en in stand wordt gehouden overeenkomstig het erfinrichtings- en beplantingsplan van 29 januari 2018, dat is opgenomen in bijlage 1 bij de toelichting van het plan.";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit, voor zover dat is vernietigd;

V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Michiels w.g. Vreugdenhil
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 juli 2019

571-911.