

Uitspraak 201307249/1/R3

DATUM VAN UITSpraak	woensdag 18 juni 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Best
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

201307249/1/R3.

Datum uitspraak: 18 juni 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Ascona (Zwitserland),
2. [appellant sub 2], wonend te Best,
3. [appellant sub 3 A] en [appellante sub 3 B], beiden wonend te Best (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),

en

de raad van de gemeente Best,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Koekoekbos, Villawijk en omgeving" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 april 2014, waar [appellant sub 2], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. M. van Hoorne, en de raad, vertegenwoordigd door J. Crommetuijn, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Procedureel

1. [appellant sub 2] voert aan dat het plan bij de vaststelling zodanig is gewijzigd dat ten onrechte geen nieuw ontwerpplan ter inzage is gelegd.
2. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

Vaststaat dat de raad in dit geval het plan heeft vastgesteld met een aantal wijzigingen. Onder meer is de bestemming "Bos" op een aantal percelen gewijzigd in de bestemming "Bos - Tuin" en is voor de bestemming "Wonen - Boswonen" de omgevingsvergunningplicht voor het vellen en/of rooien van bomen en houtopstanden verwijderd. Deze afwijkingen van het ontwerp zijn naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat met deze wijzigingen ter plaatse geen wezenlijk andere functies dan behorend bij bos of wonen mogelijk zijn gemaakt. Het betoog faalt.

Inhoudelijk

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1]

4. [appellant sub 1] betoogt dat de raad ten onrechte de bestemming "Bos - Tuin" heeft toegekend aan de randen van zijn perceel aan de [locatie 1]. Daartoe voert hij aan dit een onevenredige beperking van de bouwmogelijkheden ten opzichte van het vorige plan met zich brengt, omdat ter plaatse niet meer mag worden gebouwd. De zone is ook niet noodzakelijk, omdat er andere manieren zijn, zoals een maximaal bebouwingspercentage of -oppervlakte, om het groene karakter van het perceel te waarborgen. De raad heeft onvoldoende rekening gehouden met het belang van [appellant sub 1] bij flexibiliteit en de specifieke indeling van zijn perceel.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de zone van 7,5 m met de bestemming "Bos - Tuin" is opgenomen om te voorkomen dat ter plaatse bebouwing wordt opgericht, ter bescherming van het bos rondom de woningen. De bestemming van de zone is bij de vaststelling gewijzigd van "Bos" naar "Bos - Tuin" om meer flexibiliteit te bieden. De bouwplannen van [appellant sub 1], die pas na de vaststelling van het plan duidelijk zijn geworden, waren volgens de raad ook op grond van het vorige plan niet mogelijk. Het bestemmingsvlak met de bestemming "Wonen - Boswonen" geeft volgens de raad voldoende mogelijkheden voor een uitbreiding van de woning en meer dan in het vorige plan.

4.2. Het perceel van [appellant sub 1] heeft de bestemming "Wonen - Boswonen", met daaromheen de bestemming "Bos - Tuin".

Ingevolge lid 7, lid 7.2 mogen op of in de gronden met de bestemming "Bos - Tuin" géén gebouwen worden gebouwd anders dan waarvoor op grond van wetgeving geen omgevingsvergunning is vereist.

4.3. Ingevolge het vorige bestemmingsplan "Koekoekbos" uit 1981 lag rondom de woning van [appellant sub 1] de bestemming "Eengezinshuizen in open bebouwing", waarbinnen de bouw van vrijstaande woningen en bijgebouwen was toegestaan. Op de overige gronden van het perceel lag ingevolge het vorige bestemmingsplan "Herziening Koekoekbos" uit 1990 de bestemming "Bosgebied/Woondoeleinden", waarbinnen de bouw van nieuwe woningen en bijgebouwen onder voorwaarden was toegestaan.

4.4. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De raad heeft gesteld dat hij gebouwen, behoudens vergunningsvrije, in een zone van 7,5 m aan de randen van de woonpercelen heeft uitgesloten om het groene karakter van de wijk en de percelen te beschermen. In de nota van zienswijzen staat daarover dat de kwaliteit van het Koekoekbos wordt bepaald doordat het is opgezet als een woonomgeving die is onttrokken aan het bos, waarbij woningen in open plekken staan en zijn omgeven door de boomtoppen. De Afdeling acht dit uitgangspunt vanwege het karakter van de wijk niet onredelijk. De raad heeft daarbij rekening gehouden met de bestaande gebouwen op het perceel van [appellant sub 1] die dicht op de perceelsgrens staan door die bij de vaststelling de bestemming "Wonen - Boswonen" te geven. Hoewel het bestemmingsvlak met de bestemming "Wonen - Boswonen" in vorm enigszins afwijkt van de vorige bestemming "Eengezinshuizen in open bebouwing", is het in oppervlakte groter en maakt het, gelet op het maximale bebouwingspercentage, ook een groter oppervlakte aan bebouwing mogelijk op het perceel dan voorheen. Het perceel heeft voorts een zodanige omvang dat niet aannemelijk is dat door de zone van 7,5 m onvoldoende ruimte overblijft voor een goede inpassing van de woning en een mogelijke uitbreiding. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan geen onevenredige beperking van de bouwmogelijkheden voor [appellant sub 1] met zich brengt. Voor zover [appellant sub 1] wijst op zijn bouwplannen voor een uitbreiding van de woning met onder meer twee nieuwe

gebouwen ten noordoosten van de bestaande woning, is niet gebleken dat deze plannen ten tijde van de vaststelling van het plan reeds concreet waren. In de zienswijze is geen concreet bouwplan genoemd en het principeverzoek van juli 2013 is van na de vaststelling van het plan. De raad heeft deze plannen derhalve niet bij de vaststelling van het plan kunnen betrekken.

Het betoog faalt.

4.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3]

5. Ter zitting heeft [appellant sub 2] zijn beroepsgronden over de strijdigheid met het Groenbeleidsplan, het Milieubeleidsplan en artikel 3.4 van de Verordening ruimte 2012 van Noord-Brabant (hierna: de verordening) ingetrokken.

6. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de raad het plan ten onrechte gewijzigd heeft vastgesteld, voor zover voor de gronden met de bestemming "Bos - Tuin" en "Wonen - Boswonen" geen omgevingsvergunningplicht voor het kappen en rooien van bomen en houtopstanden meer geldt. Zij vrezen daardoor een kaalslag in de bosrijke wijk en zodoende een aantasting van hun woon- en leefklimaat en waardedaling van hun percelen. Daarbij wijzen zij er op dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) geen kapvergunning nodig is. De zone van 7,5 m met de bestemming "Bos - Tuin" biedt volgens hen onvoldoende bescherming, nu daarbinnen voorzieningen mogelijk zijn gemaakt waarvoor bomen moeten worden gekapt. Het plan is in zoverre in strijd met het uitgangspunt van de raad om het bosgebied te behouden en te beschermen. [appellant sub 3] wijst er in dat kader op dat in 1990 bij de bouw van nieuwe woningen afspraken met de gemeente en provincie zijn gemaakt over het herplanten van bomen, met als doel het bos te behouden. [appellant sub 2] wijst in dat kader ook op het gemeentelijk beleid in de Structuurvisie 2013.

Volgens [appellant sub 2] handelt de raad door de vaststelling van het plan in strijd met de zorgplicht uit artikel 2 van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw), omdat in het Koekoekbos meerdere beschermde diersoorten voorkomen. Daarvoor dient een verzoek tot ontheffing te worden ingediend. [appellant sub 2] voert verder aan dat het plan in strijd is met de verordening, omdat de bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) ter plaatse wordt aangetast.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat naar aanleiding van zienswijzen van derden is besloten niet langer een omgevingsvergunningplicht voor het rooien en vellen van bomen en houtopstanden in het plan op te nemen en om zo tegemoet te komen aan de wens voor meer flexibiliteit en minder regeldruk. Voor de bestemming "Wonen - Boswonen" geldt een maximaal bebouwingspercentage van 35 en op de gronden met de bestemming "Bos - Tuin" mogen alleen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden opgericht. Hiermee wordt het bosrijke karakter van het gebied volgens de raad voldoende gerespecteerd en beschermd. De gronden zijn voorts tevens bestemd voor het behoud, herstel en instandhouding van het ruimtelijk beeldbepalende karakter van de houtopstanden in het bosgebied. Volgens de raad wonen de bewoners van het Koekoekbos graag in een bosrijke wijk en hebben zij een eigen verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het bos. Indien op een perceel alle houtopstanden worden gekapt ontstaat er volgens de raad, gelet op de bestemmingsomschrijving, strijd met het bestemmingsplan. Nu het plan voldoende bescherming biedt aan het bosrijke karakter van de wijk en nieuwe ontwikkelingen niet zijn meegenomen, voldoet het plan ook aan het gemeentelijke beleid. De afspraken die in 1990 tussen gemeente en bewoners zijn gemaakt, zagen volgens de raad op de toevoeging van woningen aan het bos en zijn thans niet meer relevant. Het plan maakt volgens de raad geen ontwikkelingen mogelijk die moeten worden getoetst aan de Ffw. Over de Verordening 2012 stelt de raad dat de EHS in overleg met de provincie ter plaatse van het Koekoekbos is verwijderd.

6.2. Ingevolge artikel 7, lid 7.1, van de planregels zijn de voor "Bos - Tuin" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. houtopstanden;
- b. groenvoorzieningen;
- c. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;

d. tuinen en erven;

e. parkeervoorzieningen, verharde wegen en paden, in- en uitritten alsmede andere oppervlakteverhardingen;

f. behoud, herstel en instandhouding van het ruimtelijk beeldbepalende karakter van de houtopstanden in het bosgebied.

Ingevolge artikel 15, lid 15.1, zijn de voor "Wonen - Boswonen" aangewezen gronden bestemd voor:

a. het wonen in een woning en in samenhang daarmee aan huis verbonden beroepen;

b. groenvoorzieningen en bosgebied;

c. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;

alsmede voor:

d. ter plaatse van de aanduiding "cultuurhistorische waarden", de instandhouding en bescherming van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing;

e. behoud, herstel en instandhouding van het ruimtelijk beeldbepalende karakter van de houtopstanden in het bosgebied;

met de daarbij behorende:

f. tuinen en erven;

g. parkeervoorzieningen, in- en uitritten en overige verhardingen;

h. hoofdgebouwen, bijgebouwen, aan- en uitbouwen en al dan niet overdekte zwembaden en speelvoorzieningen.

6.3. Voor de gronden die ingevolge het vorige plan "Koekoekbos" de bestemming "Eengezinshuizen in open bebouwing" hadden, was in dat plan geen aanlegvergunningenstelsel opgenomen.

Voor de overige gronden, die in het vorige plan "Herziening Koekoekbos" de bestemming "Bosgebied/Woondoeleinden" hadden, gold dat het ingevolge artikel 3, vierde lid, aanhef en onder d, van de voorschriften van dat plan verboden was om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van het college van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) houtopstand te vellen of rooien.

Ingevolge het vijfde lid gold het onder 4 vervatte verbod niet voor:

a. werken en werkzaamheden binnen het kader van het op de bestemming gerichte normale onderhoud en beheer, alsmede werken en werkzaamheden ter voortzetting van de bestaande bodemexploitatie en bodemgebruik;

b. werken en werkzaamheden, die op het tijdstip waarop het plan rechtskracht verkrijgt, in uitvoering zijn.

Ingevolge het zesde lid waren de werken en werkzaamheden, als bedoeld in lid vier, slechts toelaatbaar indien door de werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan direct of indirect te verwachten gevolgen de natuurwaarden alsmede de landschappelijke en cultuurhistorische waarden niet onevenredig worden of kunnen worden aangetast dan wel de mogelijkheden tot herstel van die waarden niet onevenredig worden of kunnen worden verkleind en voorts onder de voorwaarden dat het aanbrengen van leidingen en de aanleg van een toegangspad van ten hoogste 120 m per bouwperceel wordt beperkt.

6.4. Wat betreft de vrees van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voor een kaalslag, overweegt de Afdeling dat voor het merendeel van de gronden in het Koekoekbos op grond van het vorige plan "Herziening Koekoekbos" een aanlegvergunning verplicht was voor het vellen en rooien van houtopstanden, waaraan voorwaarden konden worden verbonden ter bescherming van de natuurlijke en landschappelijke waarden ter plaatse en dat dit aanlegvergunningenstelsel in het thans voorliggende plan niet is overgenomen. Zoals overwogen in 4.4 kunnen in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na

afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

De Afdeling overweegt dat uit de plantoelichting en de nota van zienswijzen kan worden afgeleid dat de raad het Koekoekbos en het daarmee samenhangende karakter van de wijk wenst te behouden. Volgens de Structuurvisie Best 2030, waar [appellant sub 2] op wijst, is het gebied aangemerkt als "Boslandschap" en is het beleid gericht op de bescherming van de bestaande bosgebieden en vergroten van de ecologische kwaliteit van de bossen. Uit de overeenkomsten uit 1990 waar [appellant sub 3] op wijst blijkt verder dat bij de bouw van de woningen in het Koekoekbos het behoud van het bosrijke karakter destijds van belang werd geacht. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het niet de bedoeling is dit karakter te laten verdwijnen en gaat ervan uit dat op grond van het bestemmingsplan handhavend zal kunnen worden opgetreden indien het bosrijke karakter van de wijk door massale kap van bomen dreigt te worden aangetast.

De bestemmingen "Wonen - Boswonen" en "Bos - Tuin" maken echter behalve bosgebied en houtopstanden, ook onder meer groenvoorzieningen, parkeervoorzieningen, water, tuinen en erven mogelijk. De Afdeling overweegt dat de planregels derhalve niet in de weg staan aan het verwijderen van bomen ter plaatse ten behoeve van dit andere gebruik. Nu geen omgevingsvergunning voor de kap van de bomen is voorgeschreven, is daarbij geen nader afwegingsmoment opgenomen in verband met het behoud van het bosrijke karakter ter plaatse. Dat de gronden mede zijn bestemd voor het behoud en beheer van het ruimtelijk beeldbepalende karakter van de houtopstanden in het bosgebied, maakt niet, anders dan de raad stelt, dat de kap van een groot aantal bomen strijd met het plan oplevert, nu ook het andere gebruik in overeenstemming met het plan is. Dat op gronden met de bestemming "Bos - Tuin" geen gebouwen zijn toegestaan, biedt in zoverre evenmin bescherming aan het bos. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bosrijke karakter van de wijk is gewaarborgd in het plan. Voor zover de raad stelt dat de bewoners een eigen verantwoordelijkheid hebben en ervan kan worden uitgegaan dat zij het bos willen behouden, leidt dat niet tot een ander oordeel, nu het behoud van de bomen en het bosgebied niet is vastgelegd in het plan. Verder is niet in geschil dat voor het kappen van de bomen op grond van de APV, met uitzondering van een enkele beschermde boom, geen kapvergunning nodig is. Tegen de kap van een groot aantal bomen kan dan ook niet handhavend worden opgetreden. De raad heeft onvoldoende gemotiveerd waarom hij aan de wens voor meer flexibiliteit en een vermindering van de regeldruk een zwaarder gewicht heeft toegekend dan aan de bescherming van het bosrijke karakter van de wijk.

Het betoog slaagt.

6.5. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

6.6. In hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat betreft de vaststelling van de plandelen met de bestemming "Wonen - Boswonen" en "Bos - Tuin", is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Proceskosten

7. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. De raad dient ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3 A] en [appellante sub 3 B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Best van 28 mei 2013 waarbij het bestemmingsplan "Koekoekbos, Villawijk en omgeving" is vastgesteld, voor zover het betreft

de vaststelling van de plandelen met de bestemming "Bos - Tuin" en de bestemming "Wonen - Boswonen";

III. draagt de raad van de gemeente Best op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen voor de onder II vernietigde onderdelen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Best tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan [appellant sub 2];

b. € 1016,54 (zegge: duizend zestien euro en vierenvijftig cent), waarvan een bedrag van € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan [appellant sub 3 A] en [appellante sub 3 B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Best aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 2];

b. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 3 A] en [appellante sub 3 B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. B.J. van Ettekooven, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. ten Wolde, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Ten Wolde
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 juni 2014

715.