ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:1833
Datum uitspraak	1 mei 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 mei 2022 heeft de raad van de gemeente Sluis het bestemmingsplan "[locatie] te Retranchement" vastgesteld. Bij besluit van 21 juni 2022 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woning op de locatie [locatie] in Retranchement. Aan de [locatie], in de buurtschap Terhofstede bij Retranchement, staan een woning en een landbouwschuur. De eigenaren willen de bestaande woning herbouwen en de landbouwschuur slopen. Verder willen zij in het kader van de zogenoemde ‘ruimte-voor-ruimte-regeling’ twee woningen bouwen, die worden gecompenseerd door de sloop van de landbouwschuur en een in de gemeente Hulst gesloopte nertsenfarm. Bij het middelste adres gaat het om een bestendiging van de bestaande showtuin met ontvangstruimte. Bij het oostelijk gelegen adres, het verst van de buurtschap Terhofstede, gaat het om een specifieke regeling voor de activiteiten van een topkok ("The Barn"). [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen in de directe nabijheid van het plangebied en kunnen zich niet met het plan verenigen. De gronden die zij hiertoe hebben aangevoerd, worden hieronder besproken.

Volledige tekst

202204448/1/R1.
Datum uitspraak: 1 mei 2024

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, wonend te Retranchement, gemeente Sluis

2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Retranchement, gemeente Sluis,

3. [appellant sub 3], wonend te Retranchement, gemeente Sluis,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Sluis

2. het college van burgemeester en wethouders van Sluis,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie] te Retranchement" vastgesteld. Bij besluit van 21 juni 2022 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woning op de locatie [locatie] in Retranchement.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 november 2023, waar [appellant sub 1] en anderen, bijgestaan door mr. A.M.M. Ferwerda, advocaat te Rotterdam, en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Schreijenberg, advocaat te Middelburg, en M.A. den Boeft, zijn verschenen. Voorts zijn op de zitting [partij A] en [partij B], vertegenwoordigd door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde A] en [gemachtigde B], 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.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 22 juli 2020. Het ontwerpplan en

de ontwerpomgevingsvergunning zijn op 29 juli 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Wabo, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.
Inleiding

2. Aan de [locatie], in de buurtschap Terhofstede bij Retranchement, staan een woning en een landbouwschuur. De eigenaren willen de bestaande woning herbouwen en de landbouwschuur slopen. Verder willen zij in het kader van de zogenoemde 'ruimte-voor-ruimte-regeling' twee woningen bouwen, die worden gecompenseerd door de sloop van de landbouwschuur en een in de gemeente Hulst gesloopte nertsenfarm. Het bestemmingsplan maakt drie woonadressen mogelijk, waarbij aan twee adressen behalve de woonbestemming ook de status van een specifieke Nieuwe economische drager (hierna ook: NED) wordt toegekend. Bij het middelste adres gaat het om een bestendiging van de bestaande showtuin met ontvangstruimte. Bij het oostelijk gelegen adres, het verst van de buurtschap Terhofstede, gaat het om een specifieke regeling voor de activiteiten van een topkok ("The Barn").

3. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen in de directe nabijheid van het plangebied en kunnen zich niet met het plan verenigen. De gronden die zij hiertoe hebben aangevoerd, worden hieronder besproken.

4. De relevante regelgeving is als bijlage bij deze uitspraak gevoegd. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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.

Procedurele beroepsgronden tegen het bestemmingsplan

Inspraak

6. [appellant sub 1] en anderen betogen dat hun belangen ten onrechte niet zijn betrokken bij de besluitvorming. Zij voeren hiertoe aan dat zij weliswaar in de gelegenheid zijn gesteld om zienswijzen en inspraakreacties te geven, maar dat de raad verder niets met hun inbreng heeft gedaan en dat zij niet actief zijn betrokken bij de besluitvorming. Zij verwijzen in dit verband onder meer naar hun brief van 5 mei 2022 aan de raad.

6.1. Uit de wet volgt niet de verplichting om in de fase voorafgaand aan de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) omwonenden actief te betrekken bij de ontwikkeling van een ruimtelijk plan (zie de uitspraken van de Afdeling van 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1445 en 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1252). De participatie in de fase voorafgaand aan de procedure van afdeling 3.4 van de Awb heeft geleid tot wijzigingen in het voorlopig ontwerp van het bestemmingsplan. Zoals [appellant sub 1] en anderen zelf ook erkennen maakt voormelde brief van 5 mei 2022 deel uit van de stukken die aan de raad zijn voorgelegd. Dat niet aan (alle) wensen van [appellant sub 1] en

anderen invulling is gegeven en dat zij liever meer inspraak en invloed hadden willen hebben, is weliswaar begrijpelijk maar leidt niet tot de conclusie dat het bestemmingsplan onzorgvuldig tot stand is gekomen.
6.2. De Afdeling stelt vast dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning zijn voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Het ontwerpplan en de ontwerpomgevingsvergunning zijn ter inzage gelegd en aan iedereen is gelegenheid geboden om zienswijzen naar voren te brengen. Van die gelegenheid hebben [appellant sub 1] en anderen ook gebruik gemaakt. Op hun zienswijzen is vervolgens gereageerd door de raad, waarbij op belangrijke aspecten uitdrukkelijk is ingegaan. De stelling dat niet op alle punten in de zienswijze afzonderlijk is ingegaan, maakt de reactie van de raad niet zonder meer ongemotiveerd. De raad heeft, gelet op de omvang van de zienswijzen en de samenhang tussen bepaalde onderdelen, de zienswijzen samengevat kunnen weergegeven. Dat er voor het plan geen draagvlak aanwezig was, is voor de vraag of de inspraakprocedure zorgvuldig is verlopen, op zichzelf niet relevant. De Afdeling is van oordeel dat de reactie van de raad op de zienswijzen en de gemaakte belangenafweging niet in strijd zijn met artikel 3:46 van de Awb. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt niet.

Beroepsgronden gericht tegen de bestemmingsregeling voor perceel 1407

Strijd met de Omgevingsverordening

7. [appellant sub 1] en anderen betogen verder dat het plan, voor zover dat op het perceel 1407 een geheel nieuwe woning mogelijk maakt, niet voldoet aan artikel 2.7 en bijlage C van de Omgevingsverordening Zeeland 2018 (de zogenoemde ruimte-voor-ruimte-regeling, hierna: de Rvr-regeling). Voor de Rvr-regeling wordt namelijk gebruik gemaakt van een bouwtitel uit het buitengebied van de gemeente Hulst. Bouwtitels kunnen volgens [appellant sub 1] en anderen niet worden verplaatst buiten de gemeentegrenzen. Dat volgt volgens hen uit de tekst van en toelichting op artikel 2.7 van de Omgevingsverordening en bijlage C die daarbij hoort. Zij betogen in dit verband tot slot dat het niet vaststaat dat de rechten/bouwtitel uit de gemeente Hulst daadwerkelijk zijn verkregen.

7.1. In artikel 2.7 van de Omgevingsverordening staat dat in de toelichting bij een bestemmingsplan waarin een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie in het buitengebied wordt toegelaten, aannemelijk wordt gemaakt dat wordt voldaan aan de in bijlage C bedoelde voorwaarden.

7.2. De raad betoogt terecht dat uit de tekst van artikel 2.7 en bijlage C van de Omgevingsverordening niet volgt dat bij de toepassing van de Rvr-regeling een bouwtitel alleen binnen dezelfde gemeente kan worden benut. In de toelichting bij de regeling is vermeld dat het provinciale belang is gelegen in het streven naar een verbetering van de kwaliteit van het buitengebied door het saneren van bebouwing, het creëren van een (toeristisch) aantrekkelijk landschap, het verhogen van de natuurwaarden en het realiseren van een aantrekkelijk woonmilieu. Naar het oordeel van de Afdeling kunnen deze provinciale belangen evenzeer worden gediend door het uitwisselen van bouwtitels tussen gemeenten in het buitengebied van de provincie. Dat de regels van de omgevingsverordening zich richten tot de gemeente en verankerd moeten worden in het bestemmingsplan is op zichzelf geen indicatie voor een andere conclusie.

7.3. Over de vraag of de bouwtitel daadwerkelijk is verkregen, heeft de raad naar voren gebracht dat uit de plantoelichting blijkt dat de ontwikkelaar de bouwtitel heeft verkregen en dat de raad zich hiervan heeft vergewist. In de toelichting bij het bestemmingsplan (pag. 18)

staat dat er gebruikt wordt gemaakt van een bouwtitel die is verkregen op grond van het onherroepelijk bestemmingsplan "Mispad 1A Kuitaart", waardoor - door de sloop van een nertsenfarm - drie bouwtitels zijn ontstaan. Op 20 september 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hulst ingestemd met de verplaatsing van twee van deze bouwtitels naar de gemeente Sluis. In het verweerschrift heeft de raad hieraan toegevoegd dat de ontwikkelaar het recht op de bouwtitel op 22 juli 2020 heeft verworven, en dat de gemeente zich hiervan heeft vergewist door de overeenkomst daarover in te zien. De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting, geen aanleiding voor het oordeel dat de bouwtitel niet daadwerkelijk is verkregen en elders kan worden ingezet. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt daarom niet.
Beroepsgronden gericht tegen de bestemmingsregeling voor perceel L1351

8. In het plan is het meest oostelijke perceel L1351 voorzien van de bestemming "Wonen" en de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - 2". Ter plaatse is de bouw van een woning mogelijk alsmede een NED, in de vorm van - volgens artikel 4.1, onder c, van de planregels - "het bedenken en bereiden en testen door genodigden van culinaire gerechten en nieuwe foodconcepten en het telen van ingrediënten".

NED in strijd met de Omgevingsverordening

8.1 [appellant sub 1] en andere betogen dat het bestemmingsplan, wat betreft de NED op dit perceel, in strijd is met artikel 2.3 van de Omgevingsverordening en de daarbij behorende bijlage A. Van deze strijdigheid is volgens [appellant sub 1] en anderen sprake omdat het ten eerste niet gaat om activiteiten die qua aard, schaal, omvang en verkeersaantrekkende werking passen in het landelijk gebied. De buurtschap Terhofstede kenmerkt zich door kleinschaligheid en openheid van het landelijke gebied. De ontwikkeling die het bestemmingsplan in zoverre mogelijk maakt, past niet bij deze kenmerken en tast de leefbaarheid en de rust van het dorp aan. Daarnaast heeft deze ontwikkeling een zodanige verkeersaantrekkende werking dat deze ook om die reden niet passend is in het buitengebied. De omvang van de ontwikkeling past volgens [appellant sub 1] en anderen dan ook niet in het landelijke gebied van Terhofstede. Zij betogen ten tweede dat het realiseren van een NED niet mogelijk is, omdat een dergelijke ontwikkeling volgens bijlage A voorbehouden is aan bebouwing op bestaande bouwvlakken en bebouwing bij bestaande woonfuncties. Hieraan wordt ook niet voldaan, omdat sprake is van een nieuw bouwvlak. De loods die wordt afgebroken is in het bestemmingsplan "buitengebied 2e herziening" immers wegbestemd. [appellant sub 1] en anderen voeren in dit verband tot slot aan dat nieuwvestiging van horeca en logies met ontbijt in bijlage A bij artikel 2.3 van de Omgevingsverordening expliciet is uitgesloten. Het standpunt van de raad dat de NED is aan te merken als "overige dagrecreatieve voorziening" en om die reden wel in overeenstemming zou zijn met de Omgevingsverordening, is volgens [appellant sub 1] en anderen onvoldoende gemotiveerd. [appellant sub 2] betoogt in dit verband dat het beperkte karakter van horeca onvoldoende gewaarborgd is.

8.2 Bijlage A bij de Omgevingsverordening beschrijft dat de provincie in het landelijk gebied ruimte biedt voor de ontwikkeling van nieuwe economische dragers. Het gaat hierbij om kleinschalige activiteiten die qua aard, schaal, omvang en verkeersaantrekkende werking passen in het landelijk gebied. De raad heeft, onder verwijzing naar de Zienswijzennota, toegelicht dat het plangebied, gelegen in de buurtschap Terhofstede, grenst aan de grote open ruimte. Volgens de raad is sprake van aankleding van het kleinschalige landschap binnen de buurtschap met weide en poelen op een manier die aansluit bij de bestaande inrichting van de buurtschap. De realisatie van de aankleding dan wel landschappelijke

aanpassing is met een voorwaardelijke verplichting veiliggesteld. In het bestemmingsplan is sprake van een nadere bescherming door de toekenning van de bestemming "Agrarisch met waarden - landschapswaarden". Hierdoor worden de aangelegde landschapswaarden met een omgevingsvergunningplicht beschermd tegen de verwijdering daarvan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee toereikend gemotiveerd dat met de uitvoering van de in het landschapsplan voorziene maatregelen geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het open landschap en dat in zoverre sprake is van een ontwikkeling die passend is in het landelijk gebied. [appellant sub 1] en anderen hebben de beroepsgrond niet nader onderbouwd. De beroepsgrond slaagt niet.
8.3 De raad heeft verder, onder verwijzing naar de plantoelichting (paragraaf 4.7), toegelicht dat de beoogde ontwikkeling, afgezet tegen de huidige situatie, niet zal leiden tot een wezenlijke toename van het aantal verkeersbewegingen en dat ook in zoverre sprake is van een ontwikkeling passend in het landelijk gebied. In de huidige situatie, waarbij sprake is van één huishouden en een grote schuur met opslag, kan worden uitgegaan van 56 verkeersbewegingen per etmaal. In de beoogde situatie, waarbij op termijn in het totale plangebied sprake zal zijn van drie huishoudens en een nieuwe NED, kan op piekdagen worden uitgegaan van 96 verkeersbewegingen per etmaal. Dit gaat gelet op artikel 4.4.1, aanhef en onder i, van de planregels om maximaal 90 dagen per jaar. De te verwachten toename als gevolg van de beoogde ontwikkeling is naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig dat kan worden gezegd dat deze activiteit om die reden niet past in het landelijke gebied. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt ook in zoverre niet.

8.4 Ten aanzien van de beroepsgrond van [appellant sub 1] en anderen dat sprake is van een NED op een nieuw bouwvlak, is het volgende van belang. Uit bijlage A bij de Omgevingsverordening volgt dat de mogelijkheid tot het realiseren van een nieuwe economische drager is voorbehouden aan bebouwing op bestaande bouwvlakken en bebouwing bij bestaande woonfuncties in het landelijk gebied. De raad stelt zich op het standpunt dat, anders dan [appellant sub 1] en anderen betogen, geen nieuw bouwvlak is toegevoegd ten opzichte van de bestaande planologische situatie. De landbouwschuur is ook in het bestemmingsplan "Buitengebied 2e herziening" nog steeds positief bestemd.

8.5 In de provinciale regels, in het bijzonder Bijlage A bij de Omgevingsverordening, wordt niet concreet gemaakt wat onder een bestaand bouwvlak moet worden verstaan. Wat betreft de stelling van [appellant sub 1] en anderen dat het bouwvlak op het perceel zou zijn wegbestemd in het bestemmingsplan "Buitengebied 2e herziening", overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling stelt voorop dat het bestemmingsplan "Buitengebied" voor dit perceel geen bouwvlak kent en dat in beginsel overal binnen het bestemmingsvlak gebouwd kan worden mits wordt voldaan aan de bouwregels. In het bestemmingsplan "Buitengebied" is aan de locatie van de schuur de bestemming "Wonen-2" toegekend. In de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied 2e herziening" is bepaald dat woningen binnen deze bestemming een inhoud van 1.000 m³ mogen hebben en bijgebouwen een omvang van 120 m². In artikel 42.2 van de planregels van dat plan is bepaald dat de op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan bestaande afstands-, hoogte-, inhouds- en oppervlaktematen die meer bedragen dan in hoofdstuk 2 is voorgeschreven, als ten hoogste toelaatbaar mogen worden aangehouden. Zoals de raad terecht betoogt, is de bestaande schuur, met een oppervlakte van 1.225 m² en een inhoud van 6.500 m³, ook op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2e herziening" als zodanig toegelaten. In artikel 28.1 van de planregels van dat plan is bepaald dat de voor "Wonen-2" aangewezen gronden bestemd zijn voor onder meer de opslag van agrarische machines en aanverwante materialen en producten op voormalige agrarische bedrijfslocaties. Omdat de bestaande schuur/loods

hieraan voldoet, betoogt de raad terecht dat het overgangsrecht in artikel 48.1, gelet op artikel 42.2, aanhef onder d, niet van toepassing is en dat in dit geval geen sprake is van een nieuw bouwvlak maar van een bestaand bouwvlak, waarop de bestaande bebouwing mag worden uitgebreid. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt ook in zoverre niet.
8.6 De Afdeling leidt uit bijlage A van de Omgevingsverordening verder af dat bij een bestemmingsplan dat voorziet in een nieuwe NED op een bestaand en benut bouwvlak, weliswaar sprake is van het realiseren van een NED, maar niet van nieuwvestiging in de zin van die bijlage. Daaruit volgt dat, anders dan [appellant sub 1] en anderen aanvoeren, niet van belang is in welke mate wordt voldaan aan de beperkingen die in de tabel bij bijlage A van de Omgevingsverordening zijn gesteld aan nieuwvestiging van een NED. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat geen sprake zou zijn van een 'overige dagrecreatieve voorziening', en dat in de kern betrekking heeft op de vraag of aan de voorwaarden voor nieuwvestiging van een NED is voldaan, slaagt ook in zoverre niet.

Gemeentelijk Rvr-beleid

9. [appellant sub 1] en anderen betogen verder dat gemeentelijk beleid over de Rvr-regeling ontbreekt en dat ook in zoverre sprake is van strijd met de Omgevingsverordening. Uit bijlage C van de Omgevingsverordening volgt dat van gemeenten wordt verwacht dat zij de mogelijkheden die de Omgevingsverordening op dit punt biedt, uitwerken in hun eigen beleid. De enkele verwijzing naar artikel 28.6.2 van het bestemmingsplan "Buitengebied 2e herziening" volstaat niet. Voor zover er wel beleidsregels zijn waaraan de raad toepassing heeft gegeven, is de afwijking van dat beleid door de raad onvoldoende gemotiveerd. [appellant sub 1] en anderen voeren in dit verband aan dat de Beleidsnotitie verplaatsen bouwtitels in het buitengebied (hierna: de beleidsnotitie) niet van toepassing is. Deze beleidsnotitie is niet bekendgemaakt en daarom niet in werking getreden. Bovendien voorziet de notitie niet in deze situatie. Deze ziet alleen op het verplaatsen van bouwtitels binnen het grondgebied van de gemeente Sluis. Voor zover de beleidsnotitie al van toepassing is, is het bestemmingsplan daarmee in strijd. De raad heeft namelijk niet dan wel onvoldoende gemotiveerd dat sprake is van een zwaarwegend geval als bedoeld in de notitie. Verder wordt niet voldaan aan de drie stappen uit de beleidsnotitie.

9.1. De raad heeft toegelicht dat, anders dan [appellant sub 1] en anderen betogen, artikel 28.6.2 van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied 2e herziening" niet het beleidsmatige kader vormt voor de Rvr-regeling. De raad verwijst in dit verband naar paragraaf 5.7 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan "Buitengebied Sluis" en naar de Zienwijzennota.

In de Zienswijzennota is tot uitdrukking gebracht dat de beleidsmatige uitwerking van de Rvr-regeling oorspronkelijk in de nota "Beleid (voormalige) agrarische bedrijven" van 31 januari 2008 (hierna: de nota) was opgenomen. In de structuurvisie "Krachtig Verbonden 2021" (hierna: de structuurvisie) zijn ten opzichte van de voormelde nota geen beleidsmatige aanpassingen doorgevoerd. Er is getoetst aan de uit de structuurvisie en de nota volgende beleidslijn en het initiatief is daarmee in lijn. Voor zover in bijlage C van de Omgevingsverordening een verplichting valt te lezen voor het beschikken over gemeentelijk Rvr-beleid, volgt naar het oordeel van de Afdeling uit het voorgaande dat van dergelijk beleid sprake is.

9.2. De raad heeft verder toegelicht dat de beleidsnotitie, anders dan [appellant sub 1] en anderen betogen, op 17 juni 2020 gepubliceerd is. De Afdeling stelt vast dat dit klopt. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat de beleidsnotitie niet in werking is getreden

slaagt daarom in zoverre niet.
9.3. De raad heeft verder toegelicht dat in de plantoelichting is opgenomen dat het beleid formeel niet van toepassing is, omdat de beleidsnotitie alleen ziet op verplaatsingen van bouwtitels in het buitengebied van de gemeente Sluis en niet op verplaatsing vanuit de gemeente Hulst. Toch is aan dat beleid getoetst, omdat de beleidsnotitie een waardevol ruimtelijk toetsingskader biedt voor dit soort initiatieven en daarmee een passend instrument is aan de hand waarvan ook de toelaatbaarheid van dit initiatief onderbouwd kan worden.

9.4. De raad heeft over de vraag of in dit geval wordt voldaan aan de eisen in de beleidsnotitie toegelicht dat de notitie als eis stelt dat sprake moet zijn van een zwaarwegend geval (stap 2 uit de beleidsnotitie). Het is daarom ook juist dat een bouwtitel alleen op grond van één van de daarin genoemde grondslagen in aanmerking komt voor verplaatsing. In de plantoelichting (pagina 21) is beoordeeld of aan één van deze grondslagen wordt voldaan. Daarbij is geconcludeerd dat de eerste en de derde grondslag van toepassing zijn. In de plantoelichting is ook ingegaan op de overige stappen die volgens de beleidsnotitie moeten worden doorlopen. De raad heeft tot slot toegelicht dat uit de plantoelichting blijkt dat de initiatiefnemer op 22 juli 2020 het recht op deze bouwtitels heeft verkregen en dat hij zich daarvan heeft vergewist.

9.5. De Afdeling is van oordeel dat de raad bij het beoordelen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het verplaatsen van een bouwtitel vanuit de gemeente Hulst naar de gemeente Sluis heeft kunnen aansluiten bij het beleid dat ziet op verplaatsingen van bouwtitels binnen de gemeente. Dat beleid biedt een geschikt kader voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van nieuwbouw op een locatie in het buitengebied en voor die beoordeling is niet van belang of de betrokken bouwtitel van binnen of buiten de eigen gemeente afkomstig is. De Afdeling stelt vast dat de raad dit beleid op de juiste wijze heeft toegepast. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt niet.

Woonbestemming in bestemmingsplan

10. [appellant sub 1] en anderen betogen dat er voor het meest oostelijke perceel L1351 ten onrechte een woonbestemming is opgenomen, omdat deze bestemming pas op termijn wordt gerealiseerd. Zonder uitvoering te geven aan de bestemming "Wonen" is ook de beoogde NED niet mogelijk.

10.1 Artikel 4.1, aanhef en onder c, van de planregels ziet op een NED. Een NED is op grond van artikel 1.40 van de planregels een nevenactiviteit die bij een agrarisch bedrijf, of als zelfstandige activiteit bij een voormalig agrarisch bedrijf met de bestemming "Wonen-2", of als zelfstandige activiteit bij de bestemming "Wonen" mag worden ondernomen. In dit geval zijn de in artikel 4.1, aanhef en onder c, omschreven activiteiten als zelfstandige activiteiten bij de woonbestemming toegestaan. De raad heeft toegelicht dat relevant is dat de woonbestemming uitvoerbaar is. De bestemming zal binnen de planperiode gerealiseerd worden. Daarom was het niet nodig om een andere bestemming aan de gronden toe te kennen.

10.2 Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de woonbestemming uitvoerbaar is en daarom in het bestemmingsplan mocht worden opgenomen. In het bestemmingsplan wordt verder niet de eis gesteld dat een NED alleen is toegestaan bij een gerealiseerde woonbestemming. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt niet.

Rechtsonzekerheid vanwege onduidelijke planregels?

11. [appellant sub 1] en anderen betogen verder dat sprake is van strijd met de rechtszekerheid, omdat de planregels onduidelijk zijn. Zij verwijzen in dit verband expliciet naar artikel 4.1, aanhef, en onder c, van de planregels. Volgens hen is onduidelijk wat daarin wordt bedoeld met "het bedenken en bereiden en testen door genodigden van culinaire gerechten en nieuwe foodconcepten en het telen van ingrediënten daarvoor" en hoe dit gebruik zich verhoudt tot het feit dat de gronden in kwestie uitdrukkelijk geen horecabestemming hebben gekregen. [appellant sub 1] en anderen stellen zich op het standpunt dat, gelet op het voorgenomen gebruik, in dit geval wel sprake is van horeca die op grond van artikel 4.4.1, onder e, van de planregels hier niet is toegestaan. In de bestemmingsplantoelichting is namelijk opgemerkt dat de ruimte onder meer wordt gebruikt om gasten te ontvangen en te verrassen met een culinaire beleving. Dat volgens de toelichting alleen genodigden hier kunnen eten en drinken, maakt dit volgens [appellant sub 1] en anderen niet anders, omdat dit aspect volgens de definitie van horeca in artikel 1.34 van de planregels niet relevant is. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat het aantal dagen en het aantal ‘shifts‘ beperkt is. Verder wordt ook verblijfsrecreatie voor maximaal drie kamers ten behoeve van logies en ontbijt mogelijk gemaakt. Ook dit valt onder de definitie van horeca.

11.1. De raad heeft toegelicht dat weliswaar op grond van artikel 4.4.1, aanhef en onder e, van de planregels een algemeen verbod op horeca geldt, maar dat in dezelfde bepaling onder f en i, specifieke activiteiten zijn toegelaten. Het op grond van artikel 4.4.1, onder i, toegestane gebruik is, zo stelt de raad, een ondergeschikte functie die alleen ter plaatse van de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - 2" in afwijking van de hoofdregel dat horeca-activiteiten niet zijn toegestaan, wordt toegelaten.

11.2 In art. 4.4.1, aanhef, en onder e, van de planregels is bepaald dat horeca niet is toegestaan op gronden met de bestemming "Wonen". Onder f is op dit verbod een uitzondering gemaakt voor het aanbieden van maximaal drie kamers ten behoeve van logies met ontbijt per woning, en onder i is bepaald dat alleen ter plaatse van de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - 2" het testen van nieuwe culinaire gerechten door genodigden, op maximaal 90 dagen per jaar maximaal 20 couverts per keer is toegestaan, waarbij per dag maximaal twee shifts mogelijk zijn. Naar het oordeel van de Afdeling is daarmee voldoende duidelijk geregeld dat horeca op de gronden met de bestemming "Wonen" niet is toegestaan, behoudens de hiervoor vermelde specifiek omschreven activiteiten. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt niet.

Beroepsgronden over de invloed van het bestemmingsplan op het woon- en leefklimaat

Uitzicht

12. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen dat het bestemmingsplan zal leiden tot een belemmering van hun vrije uitzicht en dat het landschap minder open wordt. Zij hadden geen rekening hoeven te houden met de komst van een nieuwe woning op het perceel direct grenzend aan hun tuinen. Bovendien staat nog niet vast waar de nieuwe woning op het westelijk perceel zal komen te staan. Op grond van het bestemmingsplan kan namelijk het gehele bouwvlak worden gebruikt, mits de woning een maximale inhoud heeft van 1.000 m^3.

12.1 De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling, onder verwijzing naar de motivering in de plantoelichting en het landschappelijk inpassingsplan (bijlage 1 van de planregels), op het standpunt mogen stellen dat de beoogde ontwikkeling niet tot een significant verlies van uitzicht of aantasting van het open landschap leidt. Doordat verschillende kleinere gebouwen

in de plaats komen van de bestaande bebouwing (de landbouwschuur) die een grote oppervlakte bestrijkt, wordt de openheid van het landschap met het bestemmingsplan niet verminderd. Uit de toelichting van de raad komt naar voren dat van de vijf percelen die mogelijkerwijs negatief beïnvloed zouden kunnen worden, er drie niet of nauwelijks beperkt zullen worden in de zichtlijn. Dat zijn Elandstraat 5, Braamdijk 11 en Braamdijk 12. Ten aanzien van twee van de omliggende percelen blijkt wel dat de beoogde woning voor een deel in de zichtlijn van de achtergevel van de woning komt te liggen. De percelen in kwestie (Elandstraat 2 en Braamdijk 11A) zijn echter op dit moment al met een hoge, wintergroene haag omsloten, waardoor er in de bestaande situatie geen vrij uitzicht is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:560, onder 5.2). Verder wordt hierbij in aanmerking genomen dat op grond van artikel 4.4.3 van de planregels, het gebruiken en het (doen) laten gebruiken van de gronden conform het bepaalde in artikel 4.1 alleen toegestaan is, mits de landschappelijke inpassing conform bijlage 1 bij deze regels is gerealiseerd en vervolgens aldus in stand wordt gehouden. Daarbij wordt het landschappelijk patroon van de weide in ere gehouden met ruimte voor doorzichten vanuit de omliggende woningen. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt niet.
Stedenbouwkundige inpassing

13. [appellant sub 1] en anderen betogen verder dat geen sprake is van een (goede) stedenbouwkundige inpassing van de nieuwe woning op het westelijke perceel. Volgens [appellant sub 1] en anderen ontbreekt een actueel stedenbouwkundig onderzoek hierover. Zij stellen dat het evident is dat een woning op het westelijke perceel niet passend is in deze omgeving.

13.1 De raad heeft erop gewezen dat in hoofdstuk 2 van de plantoelichting het bestemmingsplan uitgebreid wordt toegelicht tegen de achtergrond van de historie en de bestaande situatie. Daarbij wordt ook ingegaan op de stedenbouwkundige aspecten van de ontwikkeling. De raad betoogt terecht dat [appellant sub 1] en anderen niet onderbouwen waarom de motivering in de plantoelichting onvoldoende is. De Afdeling volgt de raad verder in zijn standpunt dat het volbouwen van het gehele bouwvlak geen realistische voorstelling van zaken is. Een woning die het gehele bouwvlak beslaat en tevens binnen het maximale bouwvolume blijft, heeft geen courante maatvoering. Een dergelijke invulling van het perceel zal afstuiten op praktische uitvoerbaarheid. Het betoog slaagt niet.

Verkeersaantrekkende werking

14. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 2] betogen verder dat de beoogde ontwikkeling een verkeersaantrekkende werking zal hebben, waardoor hun woon- en leefklimaat zal worden aangetast.

14.1. De raad heeft, onder verwijzing naar paragraaf 4.7 van de plantoelichting, gemotiveerd uiteengezet dat de beoogde ontwikkeling, afgezet tegen de huidige situatie, niet zal leiden tot een wezenlijke toename van het aantal verkeersbewegingen. Gelet hierop, gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 8.3 heeft overwogen en gelet op de door [partij B] overgelegde memo van 13 januari 2023 die uitgaat van een toename van 67 verkeersbewegingen per etmaal naar 97 verkeersbewegingen per etmaal, is de Afdeling van oordeel dat de toename niet zal leiden tot een zodanige aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 2] dat die raad die onaanvaardbaar had moeten achten. De beroepsgrond slaagt niet.

Verlies van rust

15. [appellant sub 1] en anderen betogen tot slot dat hun woon- en leefklimaat ook zal worden aangetast omdat het plan zal leiden tot verlies van de rust in het plangebied, omdat onder meer sprake zal zijn van verkeerstoename. Terhofstede wordt gekenmerkt door rust en kleinschaligheid en dat zal worden verstoord door deze ontwikkeling.

15.1. De raad heeft toegelicht dat bij het vaststellen van het bestemmingsplan alle gevolgen voor de directe omgeving van het plangebied in ogenschouw zijn genomen en dat daarin geen aanleiding is gezien om het plan niet vast te stellen. Het plan verhoudt zich volgens de raad goed tot de kleinschaligheid die Terhofstede nu kenmerkt en doet het gebied geen geweld aan. De ruimtelijke gevolgen van de ontwikkeling zijn volgens de raad onderzocht. De conclusie daarvan is dat de ontwikkeling naar zijn aard, verkeersaantrekking en invloed op de omgeving niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse. Wanneer zich in de praktijk onverhoopt overlast zou voordoen, is dit volgens de raad een kwestie van handhaving die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

15.2. Gelet op de toelichting van de raad en gelet op de bespreking van de eerdere beroepsgronden, waarbij ook op deze punten is ingegaan, slaagt ook dit betoog niet.

Verstening buitengebied

16. [appellant sub 1] en anderen betogen ten slotte dat het bestemmingsplan tot verdere verstening van het buitengebied leidt. Volgens hen is dit in strijd met het provinciaal en gemeentelijk beleid. [appellant sub 1] en anderen betogen in dit verband dat de bestaande loods weliswaar wordt gesloopt, maar dat op de percelen nieuwe woningen en bijgebouwen worden toegestaan.

16.1. De raad heeft, mede onder verwijzing naar pagina 6 van de Zienswijzennota, gemotiveerd toegelicht dat het bestemmingsplan objectief gezien juist tot minder verstening van het buitengebied leidt, omdat er per saldo minder bebouwingsmogelijkheden zijn. De Afdeling stelt vast dat de oppervlakte aan verstening met 165 m² afneemt ten opzichte van wat voorheen planologisch mogelijk was. Daarnaast neemt de toegestane inhoud van de gebouwen met 2.420 m³ af. Dit is nog exclusief de sloop van de agrarische opstallen in de gemeente Hulst. Voor zover [appellant sub 1] en anderen stellen dat vergunningvrije mogelijkheden voor meer verstening zorgen, geldt dat het bestemmingsplan deze niet rechtstreeks mogelijk maakt. Slechts in een concreet geval, als locatie-specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de raad een planregeling opnemen die vergunningvrij bouwen aan banden legt (zie de uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1408, onder 4.5). Dergelijke omstandigheden doen zich, zoals de raad terecht stelt, in dit geval niet voor. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen slaagt niet.

Het besluit van 21 juni 2022 (de omgevingsvergunning)

17. De Afdeling stelt vast dat tegen dit besluit geen specifieke gronden zijn gericht. Dat geldt ook waar het gaat om het beroepschrift van [appellant sub 2], ondanks de in de aanhef gemaakte opmerking dat het (mede) gericht is tegen de omgevingsvergunning.

Conclusie

18. De beroepen zijn ongegrond.

19. De raad en het college hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. A.B. Blomberg en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Van Leeuwen, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

w.g. Van Leeuwen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 mei 2024

594

BIJLAGE

Omgevingsverordening Zeeland 2018

Artikel 2.3 Bedrijven

1. In een bestemmingsplan worden bedrijven uitsluitend toegelaten op gronden die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening daartoe zijn bestemd alsmede op bedrijventerreinen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op

[…]

g. agrarische bedrijven, de vestiging van nieuwe economische dragers, de mogelijkheden voor niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied en energieopwekking als bedoeld in bijlage A almede overige krachtens deze verordening toegelaten bedrijvigheid,

[..]

Artikel 2.7 Wonen

In de toelichting bij een bestemmingsplan waarin een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie in het landelijk gebied wordt toegelaten wordt aannemelijk gemaakt dat wordt voldaan aan de in bijlage C bedoelde voorwaarden. Nieuwe kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied, die niet voldoende aan de in bijlage C bedoelde voorwaarden, worden in een bestemmingsplan niet toegelaten.

Planregels bestemmingsplan [locatie] Retranchement

Artikel 1. Begrippen

[…]

1.34 horeca

activiteiten in de vorm van het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken, het bedrijfsmatig exploiteren van zaalaccommodatie en / of het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf.

[…]

1.40 NED (nieuwe economische drager)

een nevenactiviteit die bij een agrarisch bedrijf, of als zelfstandige activiteit bij een voormalig agrarisch bedrijf met de bestemming Wonen-2, of als zelfstandige activiteit bij de bestemming Wonen mag worden ondernomen.

[…]

Artikel 4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het wonen met aan - huis - gebonden beroepen en kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten;

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - 1' tevens een nieuwe economische drager in de vorm van een showtuin met ontvangstruimte;

c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - 2' tevens een nieuwe economische drager in de vorm van het bedenken en bereiden en testen door genodigden van culinaire gerechten en nieuwe foodconcepten en het telen van ingrediënten daarvoor;

d. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals erven, tuinen, groen, nutsvoorzieningen, parkeervoorzieningen en water.

Artikel 4.4 Specifieke gebruiksregels

4.4.1 Toegestaan gebruik

Met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken gelden de volgende regels:

a. Het aantal woningen mag niet meer bedragen dan het op de verbeelding aangegeven maximum aantal wooneenheden.

b. Woningen mogen enkel gebruikt worden voor permanente bewoning en als tweede woning.

c. De vloeroppervlakte ten behoeve van aan - huis - gebonden beroepen en kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten bedraagt ten hoogste 25% van de vloeroppervlakte van de betrokken woning met een maximum van 50 m².

d. Detailhandel is niet toegestaan.

e. Horeca is niet toegestaan.

f. In afwijking van het bepaalde onder e is het aanbieden van maximaal 3 kamers ten behoeve van logies met ontbijt per woning toegestaan.

g. Het aanbieden van overnachtingsmogelijkheden is uitsluitend toegestaan indien aangetoond wordt dat er op het betreffende perceel gewoond wordt en er sprake is van een planologische samenhang tussen de woning en de logiesfunctie.

h. het aanbieden van overnachtingsmogelijkheden is uitsluitend toegestaan indien aangetoond wordt dat er voldoende parkeerruimte op het eigen terrein beschikbaar is.

i. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - 2' zijn voor het testen van nieuwe culinaire gerechten door genodigden op maximaal 90 dagen per jaar maximaal 20 couverts per keer toegestaan, waarbij per dag maximaal twee shifts mogelijk zijn.

j. Het gebruiken van een deel van de woning, of een aan- of uitbouw van de woning ten behoeve van het ontvangen of verlenen van mantelzorg is toegestaan.

k. Ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van wonen - 1’ mag de oppervlakte aan opslag in bebouwing ten behoeve van de Nieuwe Economische Drager niet meer dan 40 m² bedragen.