

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1529
Datum uitspraak	31 mei 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 november 2019 heeft de raad van de gemeente Alphen-Chaam het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam" vastgesteld. Het plan voorziet in een hotel en wellnesscentrum en een poortgebouw, dat als natuurpoort voor de Chaamse bossen dient, met bijbehorende parkeervoorzieningen aan de Alphensebaan in Chaam, gemeente Alphen-Chaam. Het hotel en wellnesscentrum zijn voorzien op de locatie van het voormalige openluchtwembad "Het Weidebad". De Groene Koepel is het niet eens met het plan. Volgens haar is onvoldoende rekening gehouden met de natuurwaarden van het gebied.

Volledige tekst

202000709/1/R2.

Datum uitspraak: 31 mei 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Milieuvereniging de Groene Koepel, gevestigd te Breda (hierna: de Groene Koepel),

appellante,

en

de raad van de gemeente Alphen-Chaam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 november 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Groene Koepel beroep ingesteld.

Bij besluit van 2 juli 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam" opnieuw,

gewijzigd, vastgesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en de Groene Koepel hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 3 december 2021, waar de Groene Koepel, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, en de raad, vertegenwoordigd door H.A. van Strien en ing. T.A.B.M. de Kousemaeker, zijn verschenen. Verder zijn op die zitting Eigen Thermen & Resort B.V., initiatiefnemer, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C] en bijgestaan door ir. H. Wenting, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een hotel en wellnesscentrum en een poortgebouw, dat als natuurpoort voor de Chaamse bossen dient, met bijbehorende parkeervoorzieningen aan de Alphensebaan in Chaam, gemeente Alphen-Chaam. Het hotel en wellnesscentrum zijn voorzien op de locatie van het voormalige openluchtwembad "Het Weidebad".

De Groene Koepel is het niet eens met het plan. Volgens haar is onvoldoende rekening gehouden met de natuurwaarden van het gebied.

2. De voor de zaak relevante regelgeving is opgenomen als bijlage bij deze uitspraak en maakt deel uit van deze uitspraak.

3. Bij besluit van 2 juli 2020 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad het bestemmingsplan "Boswachterij, Chaam" opnieuw en gewijzigd vastgesteld. De verbeelding en planregels zijn aangepast.

Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft een beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Het herstelbesluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht mede onderwerp te zijn van dit geding.

4. De Afdeling zal eerst het beroep beoordelen voor zover gericht tegen het herstelbesluit en daarna ingaan op het besluit van 21 november 2019.

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 beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Wijziging van het Natuur Netwerk Brabant door toepassing "saldobenadering"

6. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college) heeft op verzoek van de gemeente Alphen-Chaam bij besluit van 19 november 2019 de begrenzing

van het Natuur Netwerk Brabant (hierna: NNB) nabij de noord- en zuidzijde van de Alphensebaan in Chaam gewijzigd (hierna: herbegrenzingsbesluit). Dit was nodig, omdat het bestemmingsplan parkeervoorzieningen mogelijk maakt op gronden met een omvang van 1,7 ha die, voordat het herbegrenzingsbesluit was genomen, binnen het NNB lagen. Zonder de wijziging van de begrenzing van het NNB zou het plan in strijd zijn met artikel 3.15 van de Interim Omgevingsverordening Noord- Brabant (hierna: IOV). In de IOV is onder meer bepaald dat een bestemmingsplan voor gronden in het NNB strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken.

In het herbegrenzingsbesluit is voor de wijziging van de begrenzing van het NNB toepassing gegeven aan de zogenoemde saldobenadering, die in artikel 3.20 van de IOV is opgenomen. Volgens het college is sprake van verschillende samenhangende activiteiten en plannen, waarvan de gecombineerde uitvoering per saldo leidt tot een verbetering van het NNB, zodat de begrenzing van het NNB kon worden gewijzigd.

6.1. De Groene Koepel betoogt dat de saldobenadering uit artikel 3.20 van de IOV ten onrechte is toegepast. Volgens de Groene Koepel zorgt het plan ervoor dat er een groot oppervlak aan NNB moet verdwijnen ten gunste van een parkeerterrein. Op aan het NNB grenzende gronden wordt een groot hotel en wellnesscentrum gerealiseerd, maar omdat per saldo aanzienlijke schade wordt toegebracht aan het NNB kan het NNB volgens de Groene Koepel alleen worden gewijzigd met toepassing van de nee, tenzij-benadering uit artikel 3.19 van de IOV. Daarbij moet worden voldaan aan strengere criteria dan bij de nu toegepaste saldobenadering, aldus de Groene Koepel.

6.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 18 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2018:3883](#), onder 8.1, over artikel 5.4. van de Verordening Noord Brabant overwogen dat een besluit van het college tot wijziging van de begrenzing van het NNB een algemeen verbindend voorschrift is. Uit die uitspraak volgt ook dat het besluit van de raad tot vaststelling van het plan niet direct kan worden getoetst aan het artikel uit de provinciale verordening waar de saldobenadering is opgenomen. De Afdeling volgt de in die uitspraak neergelegde overwegingen, omdat artikel 5.4 van de toen geldende Verordening Noord-Brabant inhoudelijk overeenkomt met het hier van toepassing zijnde artikel 3.20 van de IOV. Als de Afdeling naar aanleiding van de beroepsgronden tot het oordeel komt dat het herbegrenzingsbesluit in strijd is met de voorschriften uit de IOV, betekent dit dat de raad bij de vaststelling van het plan niet van het herbegrenzingsbesluit had mogen uitgaan.

6.3. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat in dit geval niet de saldobenadering van artikel 3.20 van de IOV maar de nee, tenzij-benadering uit artikel 3.19 van de IOV had moeten worden toegepast. De Groene Koepel wijst er terecht op dat sprake is van aantasting van het NNB als de beoordeling beperkt blijft tot het voorziene hotel en wellnesscentrum en het parkeerterrein. Dat sprake is van een aantasting dwingt op zich zelf niet tot de nee, tenzij-benadering. De saldobenadering ziet op gevallen waarin één of enkele samenhangende plannen, projecten of handelingen afzonderlijk een negatief effect hebben op het NNB, maar waarbij gecombineerde uitvoering van onderling samenhangende plannen, projecten of handelingen leidt tot een verbetering van de kwaliteit of kwantiteit van het NNB als geheel. Daarvan is volgens het college in dit geval sprake.

De Afdeling zal hierna de beroepsgronden bespreken die betrekking hebben op de eisen als benoemd in artikel 3.20 van de IOV.

7. De Groene Koepel betoogt dat de aantasting die het plan heeft als gevolg van de recreatiedruk onvoldoende in de op grond van artikel 3.20 van de IOV benodigde visie is

opgenomen. Er wordt gesproken over het tegengaan van wildparkeren, maar volgens de Groene Koepel zijn er ten onrechte geen concrete maatregelen genoemd.

7.1. De Afdeling stelt vast dat in de "Ecologische en landschappelijke visie van het gebied rond het toekomstige wellnesscentrum c.s. in de gemeente Alphen-Chaam" van bureau Cyber van 26 oktober 2019 (hierna: ecologische en landschappelijke visie), die als bijlage 1 bij de plantoelichting is gevoegd, wordt ingegaan op de aantasting die het plan heeft op het NNB en hoe die aantasting moet worden gecompenseerd. In de plantoelichting is een samenvatting daarvan opgenomen. In het herbegrenzingsbesluit is naar de plantoelichting en de als bijlage daarbij opgenomen ecologische en landschappelijke visie verwezen. In de ecologische en landschappelijke visie staat dat het parkeerterrein van 1,7 ha is voorzien op gronden die vóór het herbegrenzingsbesluit in het NNB lagen. Die 1,7 ha moeten worden gecompenseerd. Vanwege de leeftijd van het daar nu aanwezige bos geldt een toeslag van twee-derde, dus een aanvullende 1,1 ha aan compensatie. Verder treedt als gevolg van het plan meer verstoring van het NNB op door onder meer geluid van bezoekers, die met de auto langs het NNB rijden. Ook deze aantasting dient te worden gecompenseerd. In een bij het natuurcompensatieplan gevoegd rapport van bureau Agel adviseurs is gekwantificeerd dat ten opzichte van de huidige situatie 2,5 ha NNB meer wordt verstoord, als gevolg van verkeerstoename door de komst van het hotel en wellnesscentrum en het poortgebouw. Hiervoor dient een-derde deel te worden gecompenseerd met NNB, dus 0,8 ha. Dat maakt samen 3,6 ha die moet worden gecompenseerd, zo staat in de ecologische en landschappelijke visie.

Gelet hierop is ook de aantasting als gevolg van het wellnesscentrum en hotel en de natuurpoort - dus de aantasting door toegenomen recreatie - in kaart gebracht en wordt deze kwantitatief gecompenseerd.

7.2. De Afdeling stelt vast dat in de plantoelichting een visie staat beschreven, onder verwijzing naar de ecologische en landschappelijke visie. Voor het gebied de Chaamse Bossen, waar het plangebied in ligt, wordt als doel gesteld om de biodiversiteit in het gebied te verhogen en de recreatieve druk in het bosgebied te verminderen en aan de zuidzijde te concentreren. In de plantoelichting staat dat het in de Chaamse bossen ontbreekt aan een herkenbare entree. Er zijn op veel plaatsen in de Chaamse bossen kleine parkeerplaatsen aanwezig dan wel wordt er door recreanten willekeurig langs de randen van het bos geparkeerd. Soms wordt geparkeerd tot diep in het bos. Dit frequent gebruik van deze open plekken als parkeerplekken draagt niet bij aan de natuurlijke uitstraling van, en de rust in, het bosgebied. De in het plan voorziene natuurpoort moet een duidelijke en herkenbare startlocatie zijn voor een bezoek aan de Chaamse bossen. Verder wordt met het voorziene parkeerterrein beoogd om het gebruik van delen van het bos als parkeerplaats terug te dringen en meer te concentreren langs één van de nabij de bossen gelegen ontsluitingsroutes van het gebied. De oppervlakte van het parkeerterrein bedraagt circa 1,7 hectare en ligt tussen de Alphensebaan en het bestaande parkeerterrein. Dit terrein is minder waardevol voor de realisatie van het NNB. Verder bestonden er binnen het plangebied, op een locatie in een stiltegebied binnen de Chaamse Bossen, op grond van het voorgaande bestemmingsplan bouwmogelijkheden voor een recreatiebedrijf. Omdat is beoogd om de recreatie te concentreren aan de zuidzijde, zijn die bouwmogelijkheden in dit plan geschrapt. De bouwmogelijkheden ter plaatse van de bestaande boswachterswoning blijven gehandhaafd. De woonbestemming wordt verwijderd en er wordt een natuurbestemming op gelegd. Dit wordt een locatie voor activiteiten die zijn gericht op rust en stilte, die niet in conflict zijn met de natuurkwaliteiten, maar daarop aansluiten. Daarnaast zijn de activiteiten op grond van artikel 4.4 van de planregels alleen toegestaan tussen zonsopgang en

zonsondergang, zo staat in de plantoelichting.

Er wordt geconcludeerd dat door het geheel van samenhangende maatregelen in de Chaamse bossen, waar het concentreren van recreatie en bijbehorende parkeervoorzieningen aan de zuidzijde van de bossen er één van is, de kwaliteit van het NNB als geheel verbetert. Hierdoor gaat dit netwerk ook beter functioneren, in overeenstemming met het doel van de saldobenadering.

7.3. Gezien het voorgaande wordt de aantasting van het NNB kwantitatief gecompenseerd en wordt geconcludeerd dat door het geheel van samenhangende maatregelen in de Chaamse bossen, waar het concentreren van recreatie en bijbehorende parkeervoorzieningen aan de zuidzijde van de bossen er één van is, de kwaliteit van het NNB als geheel verbetert. De recreatiedruk wordt geconcentreerd aan de zuidelijke zijde van de Chaamse bossen, terwijl in de huidige situatie tot diep in het bos wordt geparkeerd. Anders dan de Groene Koepel veronderstelt, wordt wel een concrete maatregel genoemd over parkeren. Op pagina 18 van de ecologische en landschappelijke visie staat namelijk dat de Putvenweg, die door het bos gaat, niet meer hoeft te worden gebruikt om een parkeerterrein te bereiken, omdat het plan voorziet in een parkeerterrein dat direct vanaf de Alphensebaan te bereiken is. De Groene Koepel heeft de beschreven compensatie, de visie en de conclusies verder niet gemotiveerd betwist.

7.4. Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het college van gedeputeerde staten zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat verwezenlijking van het in het plan voorziene poortgebouw, hotel en wellnesscentrum en de parkeervoorzieningen, in combinatie met de natuurontwikkeling op de compensatiepercelen en gelet op de samenhangende maatregelen ten behoeve van concentratie van recreatie, leidt tot een verbetering van de kwaliteit of kwantiteit van het NNB als geheel.

Het betoog slaagt niet.

7.5. Gelet op het voorgaande is het herbegrenzingsbesluit niet in strijd met artikel 3.20 van de IOV genomen. De raad kon het herbegrenzingsbesluit daarom aan het plan ten grondslag leggen.

Verwerken herbegrenzingsbesluit in bestemmingsplan

8. De Groene Koepel betoogt dat, als wordt uitgegaan van het herbegrenzingsbesluit, de compensatiegebieden zoals verwerkt in het plan ten onrechte een kleinere oppervlakte hebben dan waarvan in het herbegrenzingsbesluit is uitgegaan en op de bijbehorende kaart is weergegeven. Op de kaart is een perceel ten zuiden van de Alphensebaan in zijn geheel opgenomen en toegevoegd als NNB, uitgezonderd een pad dat er doorheen loopt. In het plan is dit compensatiegebied kleiner en is van het oostelijk deel alleen het pad opgenomen. Daardoor is de compensatie zoals verwerkt in het plan 3,6 ha, in plaats van de volgens het herbegrenzingsbesluit vereiste 4,1 ha. Die compensatie is daarom onvoldoende in het plan verzekerd, aldus de Groene Koepel.

8.1. De raad stelt dat de fysieke compensatieopgave op grond van de IOV als gevolg van het plan 3,6 ha bedraagt en dat het oostelijk deel van het perceel ten zuiden van de Alphensebaan, met een oppervlak van 0,5 ha, niet is betrokken bij het verzoek om herbegrenzing dat het college van burgemeester en wethouders heeft gedaan. In het plan is daarom alleen het westelijk deel van dit perceel opgenomen, dat is bestemd als "Natuur" en het pad, dat is bestemd als "Verkeer". Subsidiair stelt de raad met verwijzing naar artikel 3.15, derde lid, van de IOV dat het niet is uitgesloten dat een deel van de herbegrenzing in een nog

nader vast te stellen plan planologisch wordt verankerd.

8.2. Niet in geschil is dat het herbegrenzingsbesluit niet volledig in het plan is verwerkt. Het herbegrenzingsbesluit is genomen op een verzoek als bedoeld in artikel 3.20, vierde lid, van de IOV om de in dit plan voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Artikel 6.2 van de IOV geeft regels over de bij zo'n verzoek te volgen procedure. Met het herbegrenzingsbesluit heeft het college voor dit plan medewerking verleend aan de toepassing van de saldobenadering opgenomen in artikel 3.20 van de IOV. Op de bij het herbegrenzingsbesluit behorende kaart is het hele perceel ten zuiden van de Alphensebaan, kadastraal bekend als gemeente Chaam, sectie K, perceelnummer 751, toegevoegd aan het NNB. In dit geval, waarin het vaststellen van het bestemmingsplan alleen maar mogelijk is na een verzoek als bedoeld in artikel 3.20, vierde lid, van de IOV, is de Afdeling van oordeel dat de in de IOV in artikel 3.15, eerste lid, van de IOV vooropgestelde bescherming van de NNB met zich brengt dat de raad het herbegrenzingsbesluit in zijn totaliteit moet verwerken in het plan waarvoor een verzoek om herbegrenzing is gedaan. Anders dan de raad, ziet de Afdeling in dit geval geen ruimte om een deel van het volgens het herbegrenzingsbesluit te bestemmen NNB-gebied achterwege te laten omdat het niet in overeenstemming zou zijn met de omvang vermeld in het gedane verzoek. Als het herbegrenzingsbesluit wat betreft de omvang ervan zou berusten op een misverstand, zoals de raad meent, dan zal aan het college opnieuw moeten worden gevraagd de NNB te begrenzen. In dit geval ziet de Afdeling evenmin ruimte om planologische borging van het nog niet in dit plan bestemde NNB-gebied in een ander in de toekomst te nemen bestemmingsplan neer te leggen. De raad had voor alle gronden die in het herbegrenzingsbesluit als NNB zijn gekwalificeerd in dit plan een passende planregeling moeten geven. Omdat de raad het herbegrenzingsbesluit ten onrechte niet in zijn totaliteit heeft betrokken en verwerkt in dit plan, is het plan waar het gaat om de planbegrenzing ter plaatse van het perceel ten zuiden van de Alphensebaan, in strijd met de IOV.

Het betoog slaagt.

Passende omvang voorzieningen

9. De Groene Koepel betoogt dat het plan in strijd is met het artikel 3.73 van de IOV, dat gaat over de vestiging van een niet-agrarische functie op gronden die op grond van de kaart bij de IOV binnen "Landelijk gebied" liggen. Het voorziene wellnesscentrum en hotel en het poortgebouw zijn volgens haar ten onrechte niet voorzien op een bestaand bouwperceel, zoals is vereist op grond van artikel 3.73. Verder voorziet het plan volgens de Groene Koepel in strijd met artikel 3.73 van de IOV in meer dan 1 ha aan bebouwing. Met het herstelbesluit is de maximale oppervlakte van het hotel en wellnesscentrum beperkt tot 1 ha, maar dat is volgens de Groene Koepel onvoldoende omdat ook nog een poortgebouw van 1.300 m² is toegestaan. Op grond van artikel 3.73 van de IOV kan een bestemmingsplan dat van toepassing is op "Landelijk gebied" voorzien in de vestiging van een niet-agrarische functie op een bestaand bouwperceel, dit onder meer onder de voorwaarde dat sprake is van een binnen de omgeving passende omvang. Voor een voorziening ten dienste van vrije-tijd bedraagt die omvang ten hoogste 1 hectare. In artikel 1 van de IOV zoals dat luidde ten tijde van het herstelbesluit is "bebouwing" gedefinieerd als "gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde".

Het begrip "bestaand bouwperceel" moet naar het oordeel van de Afdeling, gelet op de definitie van "bestaand bouwperceel" in artikel 1 van de IOV, gelezen in samenhang met de daarin opgenomen definities van "bouwperceel" en "bouwvlak", zo worden uitgelegd, dat niet is vereist dat in het voorgaande bestemmingsplan een bouwvlak is opgenomen. Zoals de

raad terecht stelt, is op grond van de definities in de IOV slechts van belang of binnen een bepaald vlak gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde, waren toegelaten. Wanneer in het geldende bestemmingsplan was bepaald dat ook zonder bouwvlak gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde, zijn toegelaten, kan dus sprake zijn van een "bouwvlak" als bedoeld in de IOV. Wel is, gelet op de definitie van "bestaand bouwperceel", vereist dat de gezamenlijke oppervlakte die het geldende bestemmingsplan voor het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken toelaat, meer dan 100 m² bedraagt. Als wordt voldaan aan deze voorwaarden is sprake van een bestaand bouwperceel, waarbij artikel 3.73 van de IOV kan worden toegepast.

9.1. Het plan maakt twee vrije-tijdsvoorzieningen als bedoeld in artikel 3.73, tweede lid, onder c, van de IOV mogelijk. Het gaat enerzijds om een hotel- en wellnesscentrum, en anderzijds om een poortgebouw ten behoeve van het achterliggende natuur- en bosgebied met informatiecentrum en horeca. Dat zijn in het plan afzonderlijk geregelde verschillende vormen van planologisch toegestaan gebruik. Dat is wat betreft de toegestane bebouwing in artikel 5.1, onder c, en artikel 5.2.1, onder c, van de planregels tot uitdrukking gebracht voor het hotel- en wellnesscentrum en in artikel 5.2.2 van de planregels voor het poortgebouw. Voor het hotel en wellnesscentrum is in artikel 5.1, aanhef en onder c, van de planregels bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" uitsluitend verblijfsrecreatieve voorzieningen in de vorm van een hotel- en wellnessvestiging met bijbehorende voorzieningen zijn toegestaan, alsmede daaraan ondergeschikte horeca. In artikel 5.2.1, onder c, van de planregels is bepaald dat ter plaatse van deze aanduiding de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten hoogste 1 ha mag bedragen, voor gebouwen ter plaatse van deze aanduiding is in artikel 5.2.2, onder b, van de planregels bepaald dat de oppervlakte daarvan ten hoogste 1 ha mag bedragen.

Voor de gronden ter plaatse van het voorziene poortgebouw met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - poortgebouw" is in artikel 5.1, onder b, bepaald dat uitsluitend een poortgebouw met bijbehorende voorzieningen is toegestaan. In artikel 5.2.1, onder c, van de planregels is bepaald dat de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, die niet worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" ten hoogste 1 ha mag bedragen, waarbij voor gebouwen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - poortgebouw" in artikel 5.2.2 van de planregels is bepaald dat de oppervlakte van het poortgebouw ten hoogste 1.300 m² mag bedragen.

De Afdeling begrijpt deze planregeling zo dat voor zowel het hotel- en wellnesscentrum als het poortgebouw is beoogd om in het plan maximaal 1 ha aan bebouwing als bedoeld in de IOV toe te staan. Dit betekent dat voor ieder van de vrije-tijdsvoorzieningen moet worden beoordeeld of het plan in overeenstemming is met artikel 3.73 van de IOV.

Ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" was in het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam 2010" de bestemming "Recreatie-Dagrecreatie" toegekend en de aanduiding "zwembad". Er was in dat bestemmingsplan geen bouwvlak toegekend.

Op grond van artikel 16.2.1, onder c, van de planregels van dat bestemmingsplan mogen gebouwen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd, maar als geen bouwvlak binnen het bestemmingsvlak aanwezig is, mogen gebouwen op het gehele bestemmingsvlak worden gebouwd. Op grond van artikel 16.2.2, onder a, van de planregels van dat bestemmingsplan zijn ter plaatse van de aanduiding "zwembad" gebouwen toegestaan

waarvan de oppervlakte niet meer mag bedragen dan de bestaande situatie. In artikel 1, onder a, van de planregels van dat bestemmingsplan is de bestaande situatie ten aanzien van bebouwing gedefinieerd als "bebouwing, zoals legaal aanwezig op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan, dan wel mag worden gebouwd krachtens een voor dat tijdstip aangevraagde vergunning". Voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn geen beperkingen gesteld als het gaat om de oppervlakte. De raad stelt, verwijzend naar een luchtfoto uit 2009, dat ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan op 2 oktober 2009, het peilmoment voor de "bestaande situatie" wat betreft bebouwing, meer dan 100 m2 aan bebouwing aanwezig was ter plaatse van de gronden met de aanduiding "zwembad". De Groene Koepel heeft dat niet betwist. De conclusie is dat de gezamenlijke oppervlakte die het voorheen geldende plan "Buitengebied Alphen-Chaam 2010" voor het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken ter plaatse van de aanduiding "zwembad" toeliet, meer dan 100 m2 bedraagt. In zoverre is dus sprake van een "bestaand bouwperceel" als bedoeld in de IOV en wordt ter plaatse hiervan in dit plan door toekenning van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" een niet-agrarische functie gevestigd.

Omdat het plan voor de gronden met deze aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" maximaal 1 ha aan bebouwing toelaat ten behoeve van het hotel en wellnesscentrum, moet worden vastgesteld dat het plan in zoverre in overeenstemming is met artikel 3.73 van de IOV.

9.2. Ter plaatse van het voorziene poortgebouw was in het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam 2010" de bestemming "Bos" toegekend. Op grond van artikel 10.2 van de planregels van het voorheen geldende plan zijn ter plaatse van het voorziene poortgebouw geen gebouwen en bouwwerken toegestaan, behoudens bouwwerken ten behoeve van het bosbeheer, met een oppervlakte van maximaal 10 m2 en eenvoudige voorzieningen in de vorm van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, voor extensief recreatief medegebruik, zoals informatieborden, picknickplekken, banken en afvalbakken, mits de hoogte niet meer bedraagt dan 3 m. Aangezien het bestemmingsplan geen gebouwen en dus ook geen bijbehorende bouwwerken toeliet, is geen sprake is van een bestaand bouwperceel. Dat op het plan beide locaties zijn verbonden met een relatieteken maakt - anders dan de raad kennelijk meent - niet dat sprake is van één bestaand bouwperceel. De Afdeling ziet, anders dan de raad, evenmin dat het mogelijk maken van een poortgebouw gezien kan worden als uitbreiding met toepassing van artikel 3.6, eerste lid, van de IOV gelijktijdig met vestiging van de niet-agrarische functie van het hotel en wellnesscentrum. Artikel 3.6, eerste lid, van de IOV bepaalt dat uitbreiding buiten een bestaand bouwperceel bij uitzondering kan plaatsvinden als dat op grond van de IOV is toegestaan. Omdat het hier gaat om een tweede zelfstandige voorziening die geheel buiten een bestaand bouwperceel mogelijk wordt gemaakt, is deze uitzondering niet van toepassing. Het poortgebouw is dus niet in overeenstemming met artikel 3.73 van de IOV.

Het betoog slaagt.

9.3. Gelet op de hiervoor geconstateerde gebreken moet vanwege de samenhang tussen de plandelen het hele plan het hele plan, vanwege de samenhang tussen de plandelen, worden vernietigd. De raad moet opnieuw bezien of en hoe de ontwikkelingen als voorzien in het plan in overeenstemming zijn te brengen met de IOV. Omdat dit niet kan leiden tot eenzelfde plan, zal de Afdeling de overige beroepsgronden buiten inhoudelijke bespreking laten.

Conclusie herstelbesluit

10. Het beroep tegen het herstelbesluit van 2 juli 2020 is gegrond. Het plan dient te worden vernietigd wegens strijd met de in de IOV neergelegde systematiek van verwerking van een herbegrenzingsbesluit zoals daarvan blijkt uit in artikel 3.20, vierde lid, van de IOV gezien in samenhang met artikel 6.2, van de IOV, alsook met artikel 3.73 van de IOV.

Conclusie besluit van 21 november 2019

11. Omdat aan het plan dat is vastgesteld bij besluit van 21 november 2019 de hiervoor geconstateerde gebreken ook kleven en de raad heeft erkend dat dit plan gebreken bevat, dient ook het besluit van 21 november 2019 te worden vernietigd wegens strijdigheid met de onder 10 genoemde bepalingen uit het IOV.

12. Gelet op de aard en de omvang van de gebreken ziet de Afdeling geen aanleiding om zelf te voorzien in de zaak of een bestuurlijke lus toe te passen.

13. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, zal de Afdeling de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

14. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Alphen-Chaam van 2 juli 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alphen-Chaam van 2 juli 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam";

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Alphen-Chaam van 21 november 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Alphen-Chaam van 21 november 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Boswachterij Chaam";

V. draagt de raad van de gemeente Alphen-Chaam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en IV worden verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Alphen-Chaam tot vergoeding van bij Milieuvereniging de Groene Koepel in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.897,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Alphen-Chaam aan Milieuvereniging de Groene Koepel het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.F. van Toor, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 31 mei 2022.

865

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 6:19, eerste lid, luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Artikel 1.2.3 luidt:

"1. Een visie, plan, besluit en verordening als bedoeld in artikel 1.2.1, eerste lid, in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden elektronisch vastgesteld. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.

2. Indien de inhoud van een elektronisch document als bedoeld in het eerste lid tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is het eerstgenoemde document beslissend."

Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV)

Artikel 1.1

Op grond van artikel 1.1 van de IOV wordt "bebouwing" gedefinieerd als "gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde;"

"bestaand bouwperceel" wordt gedefinieerd als: "bouwperceel waarbinnen het geldend bestemmingsplan het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken met een gezamenlijke oppervlakte van meer dan 100 m² toestaat".

"bouwperceel" wordt gedefinieerd als:

"aaneengesloten (virtueel) vlak waarop functioneel bij elkaar behorende bebouwing en voorzieningen worden geconcentreerd, bestaande uit een bouwvlak, waarbinnen de gebouwen zijn toegelaten, met de direct daaraan grenzende gronden waar ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan;"

"bouwvlak" wordt gedefinieerd als: "geometrisch bepaald vlak, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge het planologisch regiem gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn toegelaten;"

"vestiging" wordt gedefinieerd als:

"mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling, die op grond van het geldende planologische regime niet is toegelaten, op een bestaand bouwperceel binnen het deel waar

het oprichten van gebouwen is toegestaan;"

"nieuwvestiging" wordt gedefinieerd als:

"vestiging op een locatie waar ingevolge het geldende bestemmingsplan geen bebouwing of bedrijfsfunctie is toegestaan;"

"uitbreiding" wordt gedefinieerd als: "vergroting van een bestaand bouwperceel of bestaand bestemmingsvlak;"

"ruimtelijke ontwikkeling" wordt gedefinieerd als:

"bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een wijziging van het planologisch regime nodig is;"

Artikel 3.6 Zorgvuldig ruimtegebruik luidt:

"1. Zorgvuldig ruimtegebruik houdt in dat:

a. de toedeling van functies in beginsel plaatsvindt binnen bestaand ruimtebeslag voor bebouwing, behalve in de gevallen dat:

1. nieuwvestiging mogelijk is op grond van de bepalingen in dit hoofdstuk;
2. er feitelijk of vanuit kwalitatieve overwegingen onvoldoende ruimte is en uitbreiding, al dan niet gelijktijdig met de vestiging van een functie, op grond van de bepalingen in dit hoofdstuk is toegestaan;

[...]

2. Onder bestaand ruimtebeslag voor bebouwing wordt verstaan het werkingsgebied Stedelijk Gebied of een bestaand bouwperceel."

Artikel 3.15 Bescherming Natuur Netwerk Brabant luidt:

"1. Een bestemmingsplan van toepassing op Natuur Netwerk Brabant:

a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken;

b. bevat regels gericht op de bescherming van de ecologische waarden en kenmerken en houdt daarbij ook rekening met andere aanwezige waarden en kenmerken, zoals rust, stilte, cultuurhistorische waarden en kenmerken;

c. staat, zolang het Natuur Netwerk Brabant niet is gerealiseerd, bestaande bebouwing en bestaande planologische gebruiksactiviteiten toe.

2. Als ecologische waarden en kenmerken gelden de natuurbeheertypen zoals vastgelegd op de beheertypenkaart en de ambitiekaart van het natuurbeheerplan.

3. Als de inrichting en beheer van het Natuur Netwerk Brabant binnen een gebied is verzekerd, stelt de gemeente binnen negen maanden een bestemmingsplan vast overeenkomstig het eerste lid."

Artikel 3.19 Toepassing van het Nee, tenzij-principe luidt:

"1. Een bestemmingsplan dat toepassing geeft aan het nee, tenzij-principe, bevat een onderbouwing dat:

- a. er sprake is van een groot openbaar belang;
- b. er voor de ontwikkeling geen alternatieve locaties voorhanden zijn buiten het Natuur Netwerk Brabant;
- c. er geen andere oplossingen voorhanden zijn die de aantasting van het Natuur Netwerk Brabant voorkomen;
- d. de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt;
- e. er bij het verlies van ecologische waarden en kenmerken wordt voldaan aan artikel 3.22 Compensatie;
- f. op welke wijze de uitvoering en monitoring zijn verzekerd.

2. Voor het onderzoek naar alternatieve locaties geldt dat:

- a. gezocht wordt naar alternatieve locaties binnen de gemeente en in omliggende gemeenten;
- b. een alternatieve locatie overwegend dezelfde functie kan vervullen;
- c. tijdverlies en meerkosten zijn op zichzelf geen reden om een alternatief af te wijzen.

3. Voor een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid doen burgemeester en wethouders een verzoek als bedoeld in artikel 6.2 Procedure grenswijziging werkingsgebied op verzoek."

Artikel 3.20 Toepassing van de saldobenadering luidt:

"1. Bij de saldobenadering is er sprake van een combinatie van onderling samenhangende plannen, projecten of handelingen waarvan één of enkele afzonderlijk een negatief effect hebben op het Natuur Netwerk Brabant, maar waarvan de gecombineerde uitvoering leidt tot een verbetering van de kwaliteit of kwantiteit van het Natuur Netwerk Brabant als geheel.

2. Een bestemmingsplan dat toepassing geeft aan de saldo-benadering, bevat een visie die de ontwikkelingen binnen het betrokken gebied in samenhang beziet en die tot doel heeft een grotere kwaliteitswinst voor meerdere functies, waaronder de natuur, te bereiken.

3. De visie beschrijft in ieder geval:

- a. de omvang van het gebied;
- b. de doelen voor de verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van het Natuur Netwerk Brabant waardoor een beter functioneren van het Natuur Netwerk Brabant ontstaat;
- c. er bij verlies van ecologische waarden en kenmerken wordt voldaan aan artikel 3.22 Compensatie;
- d. op welke wijze de uitvoering en monitoring zijn verzekerd.

[...]."

Artikel 3.71 Bestaande niet-agrarische functie in Landelijk gebied luidt:

"Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied bevat regels voor een bestaande niet-agrarische functie die:

a. de bestaande planologische gebruiksactiviteit vastleggen;

[...]

c. kunnen voorzien in een redelijke uitbreiding, als dat past binnen de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied waarbij de volgende aspecten zijn betrokken:

1. een gebiedsgerichte benadering welke activiteiten en functies passen in de omgeving;
2. welke effecten de mogelijke ontwikkeling heeft op andere aspecten, waaronder mobiliteit, agrarische ontwikkeling, leefbaarheid en leegstand elders;
3. hoe de uitbreiding bijdraagt aan het versterken van de omgevingskwaliteit, waaronder een bijdrage aan de sloop van overmatig en leegstaand vastgoed in het Landelijk gebied."

Artikel 3.73 Vestiging niet-agrarische functie in Landelijk gebied luidt:

"1. Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied kan voorzien in de vestiging van een niet-agrarische functie op een bestaand bouwperceel als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. de vestiging past binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied waarbij de volgende aspecten zijn betrokken:

1. een gebiedsgerichte benadering welke activiteiten en functies passen in de omgeving;
2. welke effecten de mogelijke ontwikkeling heeft op andere aspecten, waaronder mobiliteit, agrarische ontwikkeling, leefbaarheid en leegstand elders;
3. hoe de vestiging bijdraagt aan het versterken van de omgevingskwaliteit, waaronder een bijdrage aan de sloop van overmatig en leegstaand vastgoed in het Landelijk gebied.

b. er vindt geen splitsing plaats van het bouwperceel;

c. overtollige bebouwing wordt gesloopt;

[...]

2. Het bestemmingsplan dat de vestiging mogelijk maakt, borgt dat de functie, ook op langere termijn, past binnen de ontwikkelingsrichting en stelt daartoe regels:

a. over een bij de omgeving passende omvang en publieksaantrekkende werking;

b. welke specifieke gebruiksactiviteit is toegestaan;

c. dat opslag en stalling plaatsvindt in gebouwen;

d. dat de ontwikkeling verplaatst naar een passende locatie als deze niet langer past binnen de maximaal toegestane omvang.

3. Als een binnen de omgeving passende omvang geldt voor:

[...]

c. een voorziening ten dienste van vrije-tijd en zorg, een omvang van de bebouwing van ten hoogste 1 hectare."

Artikel 3.76 Afwijkende regels omvang vrije-tijds voorziening luidt:

"1. In afwijking van artikel 3.73 Vestiging niet-agrarische functie in Landelijk gebied kan een

bestemmingsplan van toepassing op Gemengd landelijk gebied een andere omvang toelaten voor een vrije-tijds voorziening als:

- a. dat past in de ontwikkelingsrichting van het gebied als bedoeld in het eerste lid van voornoemd artikel;
- b. ter uitvoering van artikel 3.9 Kwaliteitsverbetering landschap elders leegstaand vastgoed binnen Landelijk gebied is gesloopt van een omvang die ten minste gelijk is aan de oppervlakte van de bebouwing die boven de 1 hectare wordt toegestaan;
- c. de ontwikkeling in samenhang met andere doelen voor het gebied en de directe omgeving wordt uitgevoerd, waarbij ook kwaliteitswinst voor andere functies, waaronder natuur, wordt bereikt.

2. Als de afwijkende omvang leidt tot bovenlokale effecten, waaronder een grote publieksaantrekkende werking, geldt in aanvulling op het eerste lid dat:

- a. de ontwikkeling draagvlak heeft in de regio;
- b. is voorzien in een goede ontsluiting van de voorziening;
- c. het initiatief buiten de Nieuwe Hollandse waterlinie ligt."

Artikel 6.2 Procedure grenswijziging werkingsgebied op verzoek luidt:

"1. In het geval dat burgemeester en wethouders het voornemen hebben om een verzoek tot wijziging van de grens van een werkingsgebied te doen behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling, maakt dit voornemen deel uit van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan.

2. Het ontwerp besluit bevat de volgende gebiedsaanduidingen:

- a. gebiedsaanduiding: overig - in Interim omgevingsverordening toe te voegen [naam gebiedscategorie];
- b. gebiedsaanduiding: overig - in Interim omgevingsverordening te verwijderen [naam gebiedscategorie];
- c. gebiedsaanduiding: vanwege natuurcompensatie te realiseren natuur, beheertype [landelijke code], indien van toepassing.

3. Een verzoek wordt na afloop van de terinzagelegging bedoeld in artikel 3:11 Algemene wet bestuursrecht, bij Gedeputeerde Staten ingediend en gaat vergezeld van een beschrijving waaruit blijkt dat is voldaan aan de in deze verordening gestelde voorwaarden waaronder wijziging van de begrenzing mogelijk is en, in voorkomende gevallen, van naar voren gebrachte zienswijzen.

4. Gedeputeerde Staten beslissen binnen vier weken na ontvangst van een verzoek als bedoeld in het eerste lid.

5. Een bestemmingsplan ten behoeve waarvan de gemeente een verzoek om wijziging van de begrenzing heeft gedaan, wordt vastgesteld nadat Gedeputeerde Staten hebben besloten tot wijziging van de begrenzing."

Bestemmingsplan "Boswachterij Chaam"

Artikel 4.4 van de planregels luidt:

"Activiteiten ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van natuur - natuurgebouw" zijn uitsluitend toegestaan tussen zonsopgang en zonsondergang."

Artikel 5.1, aanhef en onder a en c, van de planregels luidt:

"De voor "Recreatie" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsmatige exploitatie van recreatieve voorzieningen met daarbij behorende voorzieningen;
- c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" zijn verblijfsrecreatieve voorzieningen uitsluitend in de vorm van een hotel- en wellnessvestiging met bijbehorende voorzieningen toegestaan, alsmede daaraan ondergeschikte horeca."

Artikel 5.2.1, onder c, van de planregels luidt:

"c. de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" mag niet meer bedragen dan 10.000 m²."

Artikel 5.2.2 van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende voorwaarden:

- a. Gebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd. Indien tussen de bouwvlakken de aanduiding "relatief" is aangegeven worden deze bouwvlakken aangemerkt als één bouwvlak.
- b. De oppervlakte ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - poortgebouw" mag niet meer bedragen dan 1.300 m² en ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - hotel en wellness" niet meer dan 10.000 m².
- c. De goot- en bouwhoogte mogen niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding "maximum goothoogte (m), maximum bouwhoogte (m)" is aangegeven."

Bestemmingsplan "Buitengebied Alphen-Chaam 2010"

Artikel 1.1 van de planregels

"bestaande situatie t.a.v. bebouwing" wordt gedefinieerd als: "bebouwing, zoals legaal aanwezig op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan, dan wel mag worden gebouwd krachtens een voor dat tijdstip aangevraagde vergunning."

Artikel 10.2 van de planregels luidt:

"Op of in deze gronden mogen geen gebouwen en bouwwerken worden gebouwd, behoudens:

- a. bouwwerken ten behoeve van het bosbeheer, mits:

- 1. De bouwhoogte niet meer bedraagt dan 4 m;
- 2. De oppervlakte niet meer bedraagt dan 10 m²,

b. eenvoudige voorzieningen in de vorm van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, voor extensief recreatief medegebruik, zoals informatieborden, picknickplekken, banken en afvalbakken, mits de hoogte niet meer bedraagt dan 3 m."

Artikel 16.2.1, onder c, van de planregels luidt:

"c. Gebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd. In het geval dat geen bouwvlak binnen het bestemmingsvlak aanwezig is, mogen gebouwen op het gehele bestemmingsvlak worden gebouwd."

Artikel 16.2.2, onder a, van de planregels luidt:

"a. Ter plaatse van de aanduiding "zwembad" zijn gebouwen toegestaan waarbij de oppervlakte aan gebouwen niet meer mag bedragen dan de bestaande situatie."