

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3615
Datum uitspraak	27 september 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 juni 2022 heeft de raad van de gemeente Hof van Twente het bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente, Herziening [locatie 1] Markelo" vastgesteld. [partij] is eigenaar van het perceel [locatie 1] in Markelo. Het bestemmingsplan maakt het op zijn initiatief mogelijk op dit perceel een camping te realiseren met daarop ten hoogste 25 kampeermiddelen. [appellant] woont aan de [locatie 2]. Hij woont op ongeveer 75 m afstand van de in het plangebied voorziene camping. [appellant] kan zich niet verenigen met het bestemmingsplan, omdat dit volgens hem in strijd met de Omgevingsverordening Overijssel 2017 (hierna: de Omgevingsverordening) is vastgesteld.

Volledige tekst

202203972/1/R3.

Datum uitspraak: 27 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Markelo, gemeente Hof van Twente,

en

de raad van de gemeente Hof van Twente,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente, Herziening [locatie 1] Markelo" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij A] en J[partij B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [partij]) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 25 augustus 2023, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door ing. J. Overbeek, zijn verschenen. Verder is ter zitting [partij], bijgestaan door mr. S. Jurriën, op de zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [partij] is eigenaar van het perceel [locatie 1] in Markelo. Het bestemmingsplan maakt het op zijn initiatief mogelijk op dit perceel een camping te realiseren met daarop ten hoogste 25 kampeermiddelen.

2. [appellant] woont aan de [locatie 2]. Hij woont op ongeveer 75 m afstand van de in het plangebied voorziene camping. [appellant] kan zich niet verenigen met het bestemmingsplan, omdat dit volgens hem in strijd met de Omgevingsverordening Overijssel 2017 (hierna: de Omgevingsverordening) is vastgesteld.

3. Het wettelijk kader is, voor zover dit niet reeds in de uitspraak is weergegeven, opgenomen in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Intrekking

5. Op de zitting heeft [appellant] zijn beroepsgrond dat het plan, wat de geluidbelasting op zijn woning betreft, niet strekt tot een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, ingetrokken.

De uitspraak van de voorzieningenrechter van 25 mei 2023

6. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 25 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2031, overwogen dat het bestemmingsplan naar zijn voorlopig oordeel niet in strijd moet worden geacht met artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening. Hiertoe heeft de voorzieningenrechter het van belang geacht dat op grond van de verbeelding van het plan op het grootste gedeelte van het plangebied een bestemming rust die strekt tot het behoud van de aanwezige landschapswaarden van het essenlandschap. Daarnaast zijn deze gronden bestemd voor het behoud en de bescherming van openheid. Daarmee voorziet het bestemmingsplan conform de normerende uitspraken daarover in de Catalogus Gebiedskenmerken in een normerende regeling die strekt ter bescherming van te beschermen waarden. Dat op een gedeelte van de gronden met de bestemming "Agrarisch

met waarden" een camping mogelijk wordt gemaakt, doet hier naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter niet aan af. Zoals in de richtinggevende uitspraak in de Catalogus Gebiedskenmerken wordt vermeldt, is het namelijk mogelijk ontwikkelingen te laten plaatsvinden binnen het essenlandschap, mits deze op de flanken plaatsvinden. De camping wordt naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter mogelijk gemaakt op de flanken van de es met de Rijssenseweg (de N752) als begrenzing. Daarbij is ter versterking van herkenbaarheid van de flanken van de es, een landschappelijk inpassingsplan gemaakt waarbij houtwallen worden geplant, en is in artikel 8.2.1 van de planregels geborgd dat het kampeerterrein conform dat landschappelijk inpassingsplan in gebruik moet worden genomen, aldus de voorzieningenrechter.

Het beroep van [appellant]

7. [appellant] betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met de Omgevingsverordening is vastgesteld. De gronden binnen het essenlandschap moeten namelijk een beschermende regeling krijgen, gericht op de instandhouding van de karakteristieke openheid, de huidige bodemkwaliteit en het huidige reliëf. De in het plan voorziene camping voldoet hier volgens [appellant] niet aan. [appellant] betoogt daarnaast dat de voorziene camping niet is gesitueerd binnen de flanken van de es, maar op de es zelf. Door deze ontwikkeling op deze locatie toe te staan, ontstaat volgens [appellant] een precedent voor andere ontwikkelingen binnen de gemeente, met aantasting van het essenlandschap tot gevolg.

7.1. Het plangebied ligt op kaart 3 van de Omgevingsverordening, getiteld "Gebiedskenmerken Laag van het agrarisch cultuurlandschap (Hoe)", in het essenlandschap. De op de kaart aangewezen gebiedsbegrenzing is indicatief.

7.2. Artikel 2.1.1 van de Omgevingsverordening luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder:

(...)

d. gebiedskenmerken: de verschillende typen landschappen en hun kenmerkende eigenschappen zoals beschreven in de Catalogus Gebiedskenmerken, die deel uitmaakt van deze verordening, en aangegeven op de kaarten:

Kaart Gebiedskenmerken Natuurlijke laag (Hoe)

Kaart Gebiedskenmerken Laag van het agrarisch cultuurlandschap (Hoe) Kaart
Gebiedskenmerken Stedelijke Laag (Hoe)

Kaart Gebiedskenmerken Laag van de beleving (Hoe)

(...)." "

Artikel 2.1.5 luidt:

"(...) Lid 6: Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken normerende uitspraken worden gedaan voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze normerende uitspraken.

Lid 7: Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken richtinggevende uitspraken worden gedaan voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze richtinggevende uitspraken.

(...)."

7.3. De Catalogus Gebiedskenmerken is als bijlage 10 bij de Omgevingsverordening gevoegd. Over het essenlandschap staat hierin in paragraaf 2.1, onder het kopje "Sturing", voor zover van belang, het volgende:

"Norm

- De essen krijgen een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van de karakteristieke openheid, de huidige bodemkwaliteit en het huidige reliëf.

- Op de flanken krijgen de kleinschalige landschapselementen, zoals houtwallen, bosjes, zandpaden, karakteristieke erven en beeldbepalende open ruimte daartussen, een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van dit kleinschalige patroon.

Richting

- Als ontwikkelingen plaatsvinden in het essenlandschap, dan krijgen deze in de flanken een plaats, met respect voor en bijdragend aan de aanwezige bebouwingsstructuren (lint, erf) en versterking van het landschappelijk raamwerk."

7.4. De Afdeling stelt vast dat de in 7.3 genoemde uitspraken "normerende" en "richtinggevende" uitspraken zijn, als bedoeld in artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening. Dit betekent dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het essenlandschap in overeenstemming met deze uitspraken moet zijn.

7.5. Ingevolge het voorliggende plan zijn aan de gronden in het plangebied onder meer de bestemmingen "Wonen" en "Agrarisch met waarden" toegekend. Aan delen van de gronden in het plangebied zijn daarnaast de aanduidingen "kampeerterrein", "specifieke bouwaanduiding - bebouwing ten behoeve van het kampeerterrein" en "specifieke vorm van agrarisch met waarden - openheid" toegekend. Ter plaatse van de aanduiding "kampeerterrein" is een kleinschalig kampeerterrein toegestaan voor ten hoogste 25 kampeermiddelen, met dien verstande dat buiten de periode van 15 maart tot en met 31 oktober geen kampeermiddelen aanwezig mogen zijn, met uitzondering van campers. Deze mogen jaarrond aanwezig zijn op kleinschalige kampeerterreinen. Gebouwen ten behoeve van het kampeerterrein zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - bebouwing ten behoeve van het kampeerterrein", met dien verstande dat daar maximaal 100 m² aan bebouwing mag worden gerealiseerd. Hieraan is gekoppeld dat ter compensatie voor het bouwen van elke m² aan bebouwing ter compensatie elders in het buitengebied van de gemeente Hof van Twente minimaal 2 m² landschapsontsierende bebouwing wordt gesloopt.

7.6. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat dat het plan is getoetst aan de gebiedskenmerken die voortvloeien uit de diverse bij de Omgevingsverordening behorende kaartlagen. Hieruit volgt dat ook rekening is gehouden met de kaartlaag "Gebiedskenmerken Laag van het agrarisch cultuurlandschap (Hoe)", waaronder het essenlandschap valt. Binnen de voorliggende ontwikkeling wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de ambities van het essenlandschap. De bebouwing wordt op het bestaande erf gebouwd, zodat de achterliggende es open blijft. Middels het landschapsplan (Bijlage 1) wordt getracht om zoveel mogelijk streekeigen beplanting, kenmerkend voor het jonge heide- en ontginningslandschap, te behouden en toe te voegen.

Over de begrenzing van de es in relatie tot de flanken vermeldt de plantoelichting daarnaast

dat, om rekening te houden met het essenlandschap, ervoor is gekozen om meer vanaf de flanken te werken en de zuid- en oostzijde van de camping meer open te laten. De kampeerplekken zullen op de flanken van de es worden gerealiseerd. De provinciale omgevingsvisie geeft aan dat een kleinschalig patroon van kleinschalige landschapselementen, zoals houtwallen, bosjes, zandpaden, karakteristieke erven en beeldbepalende open ruimte daartussen kenmerkend zijn voor de flanken. Als ontwikkelingen plaats vinden in het essenlandschap, krijgen deze dan ook een plaats in de flanken, met respect voor en bijdragend aan de aanwezige bebouwingsstructuren (lint, erf) en versterking van het landschappelijk raamwerk. Dit landschappelijk raamwerk is van oudsher ook aanwezig in het gebied en deels nog herkenbaar. Historische kaarten laten zien dat de ontwikkellocatie zich bevindt in de flanken, dat er al sprake is van een landschappelijk raamwerk met groene elementen en dat de toegangsweg aansluit bij een historische routestructuur.

7.7. De Afdeling is, net als de voorzieningenrechter, van oordeel dat het bestemmingsplan, voor zover dat moet voorzien in een beschermende bestemmingsregeling, in overeenstemming is met artikel 2.1.5, zesde lid, van de Omgevingsverordening. Op het grootste gedeelte van het plangebied rust de bestemming "Agrarisch met waarden" en de aanduiding "Specifieke vorm van agrarisch met waarden - openheid". Op grond van artikel 3.1 van de planregels zijn deze gronden bestemd voor behoud van de aanwezige landschapswaarden, zijnde: beeldbepalende landschapselementen, beslotenheid, hoogteverschillen, rustige omstandigheden, natuur en waterhuishouding en voor het behoud en de bescherming van openheid. Hiermee voorziet het bestemmingsplan in zoverre in een beschermende bestemmingsregeling. Het mogelijk maken van een camping op een gedeelte van de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden", doet hier geen afbreuk aan. Zoals de voorzieningenrechter terecht heeft overwogen, staat in de richtinggevende uitspraak uit de Catalogus Gebiedskenmerken dat het mogelijk is om ontwikkelingen te laten plaatsvinden binnen het essenlandschap mits deze op de flanken plaatsvinden, met respect voor en bijdragend aan de aanwezige bebouwingsstructuren (lint, erf) en versterking van het landschappelijk raamwerk. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich, onder verwijzing naar historische- en hoogtekaarten en het landschapsplan in bijlage 1 bij de planregels, op het standpunt kunnen stellen dat de voorgenomen locatie daaraan voldoet. Anders dan [appellant] heeft betoogd, is voor de begrenzing van de es ten opzichte van de flank niet slechts van belang tot hoe diep de bestaande bebouwing in het landschap ligt, gezien vanaf de Rijssenseweg (de N752), maar zijn ook andere aspecten van het landschappelijk raamwerk van belang, zoals de ligging van de historische routestructuur en bestaande groene elementen. De Afdeling deelt de opvatting van de raad dat in dit geval sprake is van een ontwikkeling op de flanken, waarbij ter versterking van de herkenbaarheid daarvan een Landschapsplan is gemaakt, waarbij houtwallen worden geplant. In artikel 8.2.1 van de planregels is geborgd dat het campingterrein alleen in gebruik mag worden genomen wanneer die landschapsmaatregelen binnen één jaar na het in werking treden van het bestemmingsplan zijn uitgevoerd en in stand worden gehouden. Het bestemmingsplan is dan ook in overeenstemming met de richtinggevende uitspraak in de Catalogus Gebiedskenmerk. Gelet op wat hiervoor is overwogen is het plan dan ook niet in strijd met artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het beroep is ongegrond.

9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Knol

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sommer

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2023

901

BIJLAGE

Planregels van het bestemmingsplan "'Buitengebied Hof van Twente, herziening [locatie 1] Markelo"

Artikel 3.1

De voor 'Agrarisch met waarden' aangewezen gronden zijn bestemd voor behoud van de aanwezige landschapswaarden zijnde: beeldbepalende landschapselementen, beslotenheid, hoogteverschillen, rustige omstandigheden, natuur en waterhuishouding. Daarnaast zijn ze bestemd voor:

- a. de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf;
- b. een kleinschalig kampeerterrein, ter plaatse van de aanduiding 'kampeerterrein', met dien verstande dat binnen de bestemmingen Agrarisch met waarden en Wonen gezamenlijk één kleinschalig kampeerterrein is toegestaan;
- c. hobbymatig agrarisch gebruik;
- d. extensieve dagrecreatie met bijbehorende wegen en paden;
- e. water en voorzieningen voor de waterhuishouding;
- f. de bestaande nutsvoorzieningen;
- g. het behoud en de bescherming van openheid ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - openheid';

met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ontsluitingsvoorzieningen, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, tuinen en erven.

Artikel 3.2.1

Voor gebouwen ten behoeve van het kampeerterrein gelden de volgende regels:

- a. er zijn uitsluitend gebouwen ten behoeve van het kampeerterrein toegestaan, ter plaatse van de 'specifieke bouwaanduiding - bebouwing ten behoeve van het kampeerterrein';

b. de maximum oppervlakte aan gebouwen ter plaatse van de 'specifieke bouwaanduiding - bebouwing ten behoeve van het kampeerterrein' bedraagt maximaal 100 m², met dien verstande dat:

1. dit de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen binnen de bestemmingen 'Wonen' en 'Agrarisch met waarden' betreft.
2. het bouwen van gebouwen uitsluitend mogelijk is indien ter compensatie voor het bouwen van elke m² aan bebouwing ter compensatie elders in het buitengebied van de gemeente Hof van Twente minimaal 2 m² landschapsontsierende bebouwing wordt gesloopt.

c. de goothoogte van bedrijfsgebouwen bedraagt maximaal 5 m;

d. de bouwhoogte van bedrijfsgebouwen bedraagt maximaal 8 m;

Artikel 4.1

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

e. een kleinschalig kampeerterrein, ter plaatse van de aanduiding 'kampeerterrein', met dien verstande dat binnen de bestemmingen Agrarisch met waarden en Wonen gezamenlijk één kleinschalig kampeerterrein is toegestaan;

[...]

Artikel 8.2.1

Tot en met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van het kampeerterrein met bijbehorende bebouwing, overeenkomstig de in lid 3.1 en lid 4.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder dat binnen een jaar na het in werking treden van het bestemmingsplan geheel uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in Bijlage 1 opgenomen Landschapsplan teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing.