

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:837
Datum uitspraak	1 maart 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 januari 2021 heeft de raad van de gemeente Hengelo het bestemmingsplan "Spoorfietsen" vastgesteld. Het plan voorziet in een verlenging van het huidige spoorfietstraject met ongeveer 300 m in zuidelijke richting, tot aan de Bruninksweg in Tweekelo, nabij de Zuivelhoeve. Daarnaast voorziet het plan in plaatsing van twee zoutboortorens, één binnen de bestemming "Natuur" en één binnen de bestemming "Agrarisch met waarden", en de plaatsing van een voormalige zoutwagon binnen de bestemming "Verkeer - Railverkeer". De zoutboortorens en de zoutwagon zullen worden gebruikt als recreatieobjecten voor zeer kortdurend nachtverblijf. Rail Pleasure Holding B.V. is de initiatiefnemer van het plan. [appellant sub 2] en anderen zijn omwonenden van het spoorfietstraject en de recreatieobjecten. Zij vrezen voor overlast en daarmee voor een verslechtering van hun woon- en leefklimaat.

Volledige tekst

202101667/1/R3.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging Behoud Tweekelo (hierna: de vereniging), gevestigd te Enschede,
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Hengelo,
- appellanten,
en

de raad van de gemeente Hengelo,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 januari 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Spoorfietsen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de vereniging en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Rail Pleasure Holding B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 september 2022, waar [appellant sub 2] en anderen, van wie [appellant sub 2] en [appellant sub 2B] in persoon, bijgestaan door mr. J.H.B. Averdijk, advocaat te Hengelo, en de raad, vertegenwoordigd door M. Brummelhuis en D. Bouwhuis, zijn verschenen. Verder is op de zitting Rail Pleasure Holding B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], vergezeld door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een verlenging van het huidige spoorfietstraject met ongeveer 300 m in zuidelijke richting, tot aan de Bruninksweg in Tweekelo, nabij de Zuivelhoeve. Daarnaast voorziet het plan in plaatsing van twee zoutboortorens, één binnen de bestemming "Natuur" en één binnen de bestemming "Agrarisch met waarden", en de plaatsing van een voormalige zoutwagon binnen de bestemming "Verkeer - Railverkeer". De zoutboortorens en de zoutwagon zullen worden gebruikt als recreatieobjecten voor zeer kortdurend nachtverblijf. Rail Pleasure Holding B.V. is de initiatiefnemer van het plan.

2. Tegen het besluit tot vaststelling van het plan hebben [appellant sub 2] en anderen en de vereniging beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en anderen zijn omwonenden van het spoorfietstraject en de recreatieobjecten. Zij vrezen voor overlast en daarmee voor een verslechtering van hun woon- en leefklimaat.

De vereniging heeft onder meer als doel het bevorderen van het behoud en zo nodig het herstel van het natuur- en landschapsschoon bij de gronden van de voormalige marke Tweekelo. De vereniging vreest voor negatieve effecten op dit gebied, als gevolg van de recreatie die het plan mogelijk maakt.

Beoordelingskader

3. 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.

Draagvlak

4. [appellant sub 2] en anderen betogen dat er geen draagvlak is voor de ontwikkeling waarin het plan voorziet, terwijl de wethouder en raadsleden hebben gesteld dat dit een voorwaarde zou zijn voor het verlenen van medewerking aan het plan.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de wethouder de initiatiefnemer heeft gevraagd zoveel mogelijk draagvlak te creëren, maar dat voldoende draagvlak geen voorwaarde is voor het verlenen van medewerking aan de in het plan voorziene ontwikkeling. De initiatiefnemer heeft volgens de raad verschillende pogingen gedaan om het initiatief te bespreken met omwonenden en de vereniging, maar hieraan is volgens de raad geen gehoor gegeven. De raad stelt dat gedurende de bestemmingsplanprocedure een ieder zienswijzen over het plan heeft kunnen indienen. Deze zienswijzen hebben geleid tot aanpassingen in het ontwerpbestemmingsplan, waarna de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld.

4.2. Het betoog slaagt niet. Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Dit betekent echter niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming. Draagvlak vormt een aspect van de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan moet maken. Bij de beoordeling van de beroepsgronden zal worden getoetst - voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven - of de raad de belangen van omwonenden voldoende heeft onderzocht en betrokken in zijn belangenafweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2566](#)), onder 25.2).

Verlenging spoorfietstraject

5. Aan de gronden waar de doortrekking van de spoorlijn plaatsvindt is de bestemming "Verkeer - Railverkeer" toegekend.

Op grond van artikel 5.1 van de planregels zijn de gronden met deze bestemming onder meer bestemd voor spoorwegvoorzieningen. Ingevolge artikel 1.42 worden onder spoorwegvoorzieningen verstaan spoorrails, viaducten en onderdoorgangen, taluds, geluidsschermen,

(keer-)muren en vergelijkbare bouwwerken ten behoeve van railvervoer.

Verder zijn de gronden bestemd voor een opstelspoor bij de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - opstelspoor". Ingevolge artikel 1.34 van de planregels wordt onder opstelspoor verstaan het gedeelte van de spoorlijn dat niet door bezoekers gebruikt wordt en dat is bedoeld om de spoorfietsen, via het draaiplateau, te kunnen draaien nadat de bezoekers zijn afgestapt.

Daarnaast zijn de gronden bestemd voor een perron bij de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - perron". Ingevolge artikel 5.2.3 van de planregels mag op de gronden met deze aanduiding een perron worden aangelegd. Ingevolge artikel 1.38 wordt onder perron verstaan een platform bij een halte dat het reizigers makkelijker maakt om op de spoorfietsen te stappen.

In artikel 5.1, aanhef en onder e, van de planregels wordt ook ondergeschikt recreatief medegebruik van de gronden met de bestemming "Verkeer - Railverkeer" toegestaan.

Nut van de verlenging

6. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het nut ontbreekt om het spoorfietstraject met 300 m te verlengen. De laatste 70 m van de spoorrails zullen worden gebruikt als opstelspoor, zodat slechts 230 m extra lengte resteert voor het spoorfietsen, ten opzichte van de bestaande situatie. Met dit beperkte aantal meters wordt het doel van het plan, namelijk een vergroting van de spoorfietsbeleving, niet noemenswaardig bereikt. Over het in het plan voorziene perron voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat een verbeterde zichtbaarheid van dit punt en een betere bereikbaarheid voor invaliden in zoverre niet serieus genomen kunnen worden als redenen om het plan vast te stellen. Volgens [appellant sub 2] en anderen is het huidige eindpunt van het spoorfietstraject geschikter, omdat dit punt dichtbij de pluktuin van Reef is die door velen wordt bezocht. Bovendien heeft het huidige eindpunt een rustige ligging.

6.1. Zoals onder 3 van deze uitspraak is overwogen, moet de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan bestemmingen aanwijzen en regels geven die hij uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarbij heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen.

Over het nut van het verlengen van het spoorfietstraject heeft de raad zich in de stukken en op de zitting op het standpunt gesteld dat de verlenging in de eerste plaats is bedoeld om de bezoekers de kans te geven langer te genieten van de spoorfietsbeleving. Een verdere doortrekking van de spoorrails richting Boekelo dan de nu geplande 300 m is helaas niet mogelijk, omdat de initiatiefnemer geen eigenaar is van de aangrenzende gronden. Verder wordt door de verlenging van het traject het voorziene perron eindpunt beter zichtbaar, wat eveneens bijdraagt aan de beleving van bezoekers. Ook zal dit perron beter toegankelijk zijn voor mindervaliden dan het huidige perron nabij het pad naar het erf van Reef. Daarnaast komt het perron vóór het keerplatform te liggen, waardoor de spoorfietsers - anders dan in de huidige situatie - niet langer over het keerplatform hoeven te lopen om bij de weg te komen. Dit zorgt voor een veiliger en beter begaanbare situatie, aldus de raad. In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen redenen voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet heeft mogen vaststellen, zoals hij heeft gedaan.

Het betoog slaagt niet.

Gebruik is niet beperkt tot spoorfietsen

7. De vereniging en [appellant sub 2] en anderen betogen dat in de planregeling voor "Verkeer - Railverkeer" het gebruik van de spoorrails ten onrechte niet is beperkt tot de activiteit spoorfietsen. Omdat onduidelijk is wat het hoofdgebruik is van de gronden met de bestemming "Verkeer - Railverkeer", is het ook niet duidelijk wat moet worden verstaan onder ondergeschikt recreatief medegebruik. De vereniging en [appellant sub 2] en anderen wijzen op de omstandigheid dat recent een oude dieseltrein is gestationeerd op de bestaande spoorlijn.

7.1. Zoals hiervoor onder 5 is overwogen, zijn de gronden met de bestemming "Verkeer - Railverkeer" ingevolge artikel 5.1 van de planregels bestemd voor, onder meer, spoorwegvoorzieningen. Ingevolge artikel 1.42 van de planregels worden onder spoorwegvoorzieningen verstaan spoorrails, viaducten en onderdoorgangen, taluds, geluidsschermen, (keer-)muren en vergelijkbare bouwwerken ten behoeve van railvervoer.

7.2. De Afdeling stelt vast dat uit artikel 5.1, gelezen in samenhang met artikel 1.42 van de planregels geen beperkingen volgen in het gebruik van de spoorrails, terwijl de raad op de

zitting heeft verklaard dat hij heeft bedoeld om uitsluitend het gebruik van de spoorrails voor spoorfietsen toe te staan. De raad heeft erkend dat de in artikel 5.1 opgenomen bestemmingsomschrijving, gelezen in samenhang met de in artikel 1.42, van de planregels opgenomen begripsomschrijving in zoverre voor onduidelijkheid zorgt.

Het voorgaande betekent dat de raad niet heeft geregeld wat hij heeft beoogd, namelijk dat de gronden met de bestemming "Verkeer - Railverkeer", bij de spoorrails, uitsluitend mogen worden gebruikt voor de activiteit spoorfietsen. Om die reden is de Afdeling van oordeel dat de raad het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid, wat in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

7.3. Bij de bespreking van de overige beroepsgronden zal de Afdeling ervan uitgaan dat de spoorrails op de gronden met de bestemming

"Verkeer - Railverkeer" uitsluitend zal worden gebruikt voor de activiteit spoorfietsen.

Kleinschaligheid is niet gewaarborgd

8. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de kleinschaligheid van het spoorfietsen niet in het plan is verzekerd, terwijl in de zienswijzennota staat dat de kleinschaligheid van het spoorfietsen te allen tijde gewaarborgd moet blijven. Zo zijn er volgens hen ten onrechte geen beperkingen gesteld aan het gebruik van de spoorrails in de avond en nacht.

8.1. De raad heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat hij het niet nodig heeft geacht om de aantallen bezoekers of verkeersbewegingen te begrenzen in het bestemmingsplan. Daarbij wijst hij op artikel 5.3.3 van de planregels, waarin is vastgelegd dat de activiteiten op de gronden met de bestemming "Verkeer - Railverkeer" zijn toegestaan onder de voorwaarde dat personen die van de faciliteiten gebruik maken vooraf worden geïnformeerd dat men rekening moet houden met het karakter van de omgeving en met omwonenden en dat daarom versterkte muziek, schreeuwen, luid zingen en betreden van eigendommen van anderen niet zijn toestaan. Verder zijn ingevolge dit artikel de activiteiten toegestaan onder de voorwaarde dat een beheerder of andere verantwoordelijke aanwezig is die gebruikers die zich niet aan deze gedragsvoorschriften houden daarop aanspreekt. Tot slot vereist het artikel dat de uitbater bij omwonenden een telefoonnummer bekendmaakt dat gebeld kan worden bij klachten over het gedrag van gebruikers van de faciliteiten.

8.2. Uit de stukken en wat op de zitting naar voren is gebracht, concludeert de Afdeling dat de raad de kleinschaligheid van de activiteit spoorfietsen van belang heeft geacht bij de vaststelling van het plan. Zo heeft de raad in de zienswijzennota nadrukkelijk benoemd dat het spoorfietsen een kleinschalige toeristische voorziening is en dat hij het belangrijk vindt dat die kleinschaligheid te allen tijde gewaarborgd blijft. Ook in het verweerschrift en op de zitting heeft de raad zich op dat standpunt gesteld, waarbij hij in aanmerking heeft genomen dat het spoorfietsseizoen plaatsvindt tussen 1 april en 1 november en dat het aantal ritten per dag beperkt is. De Afdeling stelt evenwel vast dat de kleinschaligheid van de activiteit spoorfietsen niet tot uitdrukking is gebracht in de planregels. De stelling van de raad dat hij het niet nodig heeft geacht om grenzen te stellen aan het spoorfietsen in het plan, omdat in artikel 5.3.3 van de planregels een voorwaardelijke verplichting is opgenomen, vindt de Afdeling geen toereikende motivering. De reden hiervoor is dat de in dat artikel neergelegde voorwaardelijke verplichting gaat over het gedrag van gebruikers van de gronden en niet over de kleinschaligheid van de activiteit spoorfietsen. Het voorgaande betekent dat de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de

Awb niet deugdelijk heeft gemotiveerd.
Het betoog slaagt.

Geluid

9. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de verlenging van het spoorfietstraject zal leiden tot onaanvaardbare geluidsoverlast, zodat geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woningen van [appellant sub 2], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2B]. Zij voeren aan dat het in het plan voorziene perron niet te verenigen is met de nabijheid van de woning van [appellant sub 2] en daarnaast zal het voorziene opstelspoor met draaiplateau voor onaanvaardbare geluidsoverlast zorgen. [appellant sub 2] en anderen stellen dat zij met behulp van een deskundige een nadere reactie zullen geven op het uitgevoerde akoestisch onderzoek van de raad.

9.1. De woning van [appellant sub 2] is op ongeveer 17 m afstand van de verlenging van het spoorfietstraject gelegen. Het opstelspoor bevindt zich eveneens op 17 m afstand van de woning van [appellant sub 2]. De woningen van [appellant sub 2C] en [appellant sub 2B] zijn enkele honderden meters verderop gelegen, direct grenzend aan de al bestaande spoorrails.

De afstand tussen de woning van [appellant sub 2] en het perron bedraagt ongeveer 65 m. De woningen van [appellant sub 2C] en [appellant sub 2B] bevinden zich op enkele honderden meters van het perron.

9.2. De Afdeling overweegt dat de woningen van [appellant sub 2C] en [appellant sub 2B] zich op dusdanig afstand bevinden van de verlenging van het spoorfietstraject, het opstelspoor en perron, dat het niet aannemelijk is dat het plan in zoverre zorgt voor onaanvaardbare geluidhinder bij hun woningen.

9.3. Over de geluidbelasting bij de woning van [appellant sub 2] overweegt de Afdeling het volgende.

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan heeft de raad het "Akoestisch onderzoek railfietsen" van 5 november 2020 laten opstellen (hierna: het akoestisch onderzoek). In dit akoestisch onderzoek is de geluidbelasting berekend op de gevel en in de tuin van [appellant sub 2]. Het gaat dan om geluidbelasting van bezoekers/gebruikers van het spoorfietsen op het voorziene perron, bij de picknickbank op het kruispunt nabij de woning van [appellant sub 2] en van wandelaars. In het akoestisch onderzoek zijn de normen voor bedrijfsmatige activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer als richtwaarden genomen. Ook is aansluiting gezocht bij de ambitiewaarden voor het buitengebied in het gemeentelijk geluidbeleid.

In het onderzoek staat dat het equivalente geluidniveau veroorzaakt door bezoekers/gebruikers van het spoorfietsen ruim onder de normen blijft van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Verder vermeldt het onderzoek dat de piekgeluiden die worden veroorzaakt door schreeuwende bezoekers ook onder die normen blijven. Daarnaast blijft het geluidniveau, zowel op de gevel als in de tuin, ruim onder de ambitiewaarde uit het gemeentelijke geluidbeleid. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het spoorfietsen geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 2] veroorzaakt. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2] en anderen geen feiten of omstandigheden naar voren hebben gebracht die aanleiding geven om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie in het akoestisch onderzoek. Zij hebben weliswaar in het beroepschrift een nadere reactie op het akoestisch rapport aangekondigd, maar deze reactie hebben zij niet gegeven.

In het betoog van [appellant sub 2] en anderen ziet de Afdeling wel aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de akoestische gevolgen van het draaiplateau, dat is voorzien bij het opstelspoor op kortere afstand van de woning van [appellant sub 2] dan het huidige draaiplateau. Weliswaar heeft de raad op de zitting gesteld dat het voorziene draaiplateau geen onaanvaardbare geluidbelasting veroorzaakt, maar die stellingname wordt niet ondersteund door akoestisch onderzoek. Dit betekent dat de raad het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

Het betoog slaagt.

Verkeer

10. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan zorgt voor een verslechtering van de verkeersveiligheid. Nabij het voorziene perron rijdt veel gemotoriseerd verkeer en het perron bevindt zich op korte afstand van de ontsluiting van het bedrijf De Zuivelhoeve, dat veel vrachtverkeer genereert. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat voetgangers en fietsverkeer gescheiden moeten blijven van dit gemotoriseerd verkeer. Zij wijzen er verder op dat het spoorfietstraject op verschillende plekken de openbare weg kruist, terwijl weggebruikers niet bedacht zijn op passerend spoorfietsverkeer.

10.1. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het plan zorgt voor onaanvaardbare gevolgen voor de verkeerssituatie nabij het voorziene perron en de genoemde ontsluiting. Hoewel spoorfietsgebruikers zullen afstappen op het perron, is niet aannemelijk geworden dat hierdoor verkeersonveilige situaties zullen ontstaan. De Afdeling stelt verder vast dat de verlenging van het spoorfietstraject er niet toe leidt dat het traject op meer plekken met de openbare weg kruist dan de kruisingen die er in de bestaande situatie al zijn. Dit betekent dat door de verlenging geen extra (verkeersonveilige) kruisingen ontstaan.

Het betoog slaagt niet.

10.2. De stelling dat het voorziene perron zorgt voor een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat bij de woning van [appellant sub 2] omdat bezoekers daar zullen overstappen op alternatief vervoer, volgt de Afdeling niet. De Afdeling stelt vast dat in de plantoelichting weliswaar de optie wordt vermeld om bezoekers in de toekomst over te laten stappen op alternatief vervoer, zoals een historische bus of huifkar, maar in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen concrete aanknopingspunten voor de conclusie dat het plan in zoverre een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat bij de woning van [appellant sub 2] tot gevolg heeft. Daarbij betreft de Afdeling dat de woning van [appellant sub 2] in de huidige situatie naast een weg en bij een kruispunt is gelegen, waar volgens [appellant sub 2] nu al veel verkeer rijdt.

Het betoog slaagt niet.

Bodemdaling

11. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het perron niet veilig kan worden gebouwd in verband met het risico op bodemdaling. Ter onderbouwing wijzen zij op artikel 8.1.2 van de planregels, waarin staat dat het bouwen van bouwwerken slechts toelaatbaar is als wordt voldaan aan het gestelde in het in de bijlage bij de planregels opgenomen bodemdalingprotocol. Volgens [appellant sub 2] en anderen wordt met dit protocol niet gewaarborgd dat er veilig wordt gebouwd en bovendien is het perron voorzien op een locatie

waarop zich volgens de kaart in het bodemdalingprotocol mogelijk een zogenoemde "sinkhole" bevindt.

11.1. De raad stelt dat het bodemdalingprotocol, dat als bijlage bij de planregels is opgenomen, voorziet in een regeling waarin staat dat ontheffing kan worden verleend als het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) heeft geadviseerd over de te verwachten veiligheidsrisico's als gevolg van bodeminstabiliteit, in relatie tot de perceellocatie en verwachte levensduur van het gebouw. Het SodM geeft pas een advies als er een concreet bouwvoorstel is. Het voorontwerp bestemmingsplan spoorfietsen is in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening voorgelegd aan het SodM. Er is geen reactie ontvangen, waardoor volgens de raad is ingestemd met het bestemmingsplan.

Op de zitting heeft de raad toegelicht dat het SodM pas adviseert bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen.

11.2. Aan de gronden waarop het perron is voorzien is de gebiedsaanduiding "vrijwaringszone - bodemdaling" toegekend.

Ingevolge artikel 8.1.1 geldt dat de gronden bij deze aanduiding, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), ook zijn bestemd ter voorkoming van bodemdaling.

Ingevolge artikel 8.1.2 is, onverminderd wat in de regels van alle bestemmingen is bepaald, het bouwen van bouwwerken slechts toelaatbaar als wordt voldaan aan het gestelde in het bodemdalingprotocol, dat als bijlage bij de planregels is gevoegd.

11.3. De Afdeling stelt vast dat uit de kaart met nummer P55.91.44/926, die is opgenomen in het bodemdalingprotocol, volgt dat op de gronden met de aanduidingen "specifieke vorm van verkeer - perron" en "vrijwaringszone - bodemdaling" een kans bestaat op het ontstaan van een sinkhole. De Afdeling overweegt dat deze omstandigheid op zichzelf niet betekent dat de aanleg van een perron op de voorziene locatie zonder meer uitgesloten is, waardoor de raad zich in zoverre op het standpunt mocht stellen dat een eventueel risico op bodemdaling op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De Afdeling begrijpt uit de toelichting van de raad in de stukken en op de zitting dat hij heeft beoogd in het plan te regelen dat het bouwen van bouwwerken bij de gronden met de aanduiding "vrijwaringszone - bodemdaling", alleen mogelijk is als daarvoor een advies van het SodM is ingewonnen over de te verwachten veiligheidsrisico's. De Afdeling stelt vast dat zo'n verplichting volgt uit artikel 8.1.2 van de planregels, in samenhang gelezen met het bodemdalingprotocol dat als bijlage bij de planregels is gevoegd en daarvan deel uitmaakt. Uit artikel 8.1.2 volgt dat het bouwen van bouwwerken slechts toelaatbaar is als wordt voldaan aan het gestelde in het bodemdalingprotocol. In het protocol wordt op pagina 4 een procedure omschreven voor het verlenen van ontheffing van de regels in het bestemmingsplan (nu: omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan). De Afdeling stelt vast dat onder punt 5 van de procedure is opgenomen dat de gemeente het rapport met de worst-case prognose van de bodemdaling dat de initiatiefnemer moet verstrekken voor advies voorlegt aan het SodM. Daarmee is gewaarborgd dat bij een positief advies veilig kan worden gebouwd.

Het betoog slaagt niet.

Recreatieobjecten

12. Aan de gronden waarop de recreatieobjecten in de vorm van zoutboortorens zijn voorzien zijn de bestemmingen "Agrarisch met waarden - Agrarische functie met landschapswaarden"

en "Natuur" toegekend.

Op grond van artikel 3.1 van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden - Agrarische functie met landschapswaarden" aangewezen gronden bestemd voor agrarische bedrijfsvoering en hobbymatige agrarische activiteiten en daarnaast voor extensief recreatief medegebruik. De gronden bij de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden - trekkershut" zijn bestemd voor een voormalige zoutboortoren die gebruikt mag worden als trekkershut. Ingevolge artikel 1.43 wordt onder trekkershut verstaan een eenvoudig gebouw met beperkte inhoud en oppervlakte, bestemd voor zeer kortdurend recreatief nachtverblijf voor maximaal 4 personen die hun hoofdverblijf elders hebben.

Op grond van artikel 4.1 van de planregels zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de natuurlijke en/of de landschappelijke waarden en voor extensief recreatief medegebruik. De gronden bij de aanduiding "specifieke vorm van natuur - trekkershut" zijn bestemd voor een voormalige zoutboortoren die gebruikt mag worden als trekkershut.

Zoals hiervoor is overwogen onder 5, zijn de voor "Verkeer - Railverkeer" aangewezen gronden bestemd voor, onder meer, spoorwegvoorzieningen en ondergeschikt recreatief medegebruik, waarbij de gronden bij de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - wagon" bestemd zijn voor een voormalige wagon die gebruikt mag worden als trekkershut.

Behoefte

13. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de raad bij de vaststelling van het plan ten onrechte de behoefte aan de drie recreatieobjecten niet heeft onderbouwd. Volgens [appellant sub 2] en anderen bestaat er geen behoefte aan de recreatieobjecten, in het kader van het spoorfietsen.

13.1. De raad stelt dat de trekkershutten worden gerealiseerd in voormalige zoutboortorens, die worden geplaatst op locaties waar deze in het verleden ook hebben gestaan. De boortorens hebben volgens de raad een belangrijke betekenis gehad in de zoutindustrie van Hengelo. Veel van deze torens bestaan niet meer. Enkele torens hebben een beschermde status gekregen en in 2015 zijn de overige torens die in Hengelo aanwezig zijn karakteristiek verklaard, zo stelt de raad. Twee boortorens stonden op dat moment op de nominatie om gesloopt te worden, maar konden gered worden doordat de initiatiefnemer deze graag wilde overnemen. De raad stelt dat de bijzondere bouwwerken op deze manier gered worden en een mooie recreatief ondersteunende functie krijgen. Verder heeft de raad toegelicht dat de recreatieobjecten inderdaad ook gehuurd kunnen worden door mensen die geen gebruik maken van de spoorfietsen. De inkomsten uit de verhuur van de trekkershutten zal worden gebruikt voor de exploitatie van het spoorfietsen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de trekkershutten te verkopen. De maatschappelijke doelstelling staat voorop, aldus de raad.

13.2. Als een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, neemt dat niet weg dat de raad moet nagaan of er behoefte bestaat aan de in het plan voorziene ontwikkeling.

13.3. De Afdeling overweegt allereerst dat de behoefte aan verblijfsrecreatie geen relatie hoeft te hebben met de activiteit spoorfietsen, anders dan [appellant sub 2] en anderen kennelijk menen. Hoewel de Afdeling het niet onaannemelijk acht dat er behoefte bestaat aan de recreatieobjecten, heeft de raad deze behoefte niet gemotiveerd in het bestreden besluit. Weliswaar heeft de raad toegelicht dat hij in de historische situatie aanleiding heeft gezien om de voormalige zoutboortorens mogelijk te maken, maar daarmee heeft de raad

niet aannemelijk gemaakt dat er behoefte bestaat aan recreatieobjecten in het plangebied. Het betoog slaagt.

Provinciale Omgevingsverordening

Artikelen 2.1.3 en 2.1.6 van de Omgevingsverordening

14. De vereniging en [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.1.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening. Volgens hen voorziet het plan in extra ruimtebeslag in de Groene Omgeving en is er ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de herbenutting van een bestaand erf. Dat er op de voorziene locaties al zoutboortorens hebben gestaan, zoals de raad stelt, is volgens de vereniging en [appellant sub 2] en anderen onjuist. De vereniging heeft ter onderbouwing een historische kaart van 1950 overgelegd, waaruit volgens haar blijkt dat op deze locaties geen zouttorens aanwezig waren.

De vereniging en [appellant sub 2] en anderen betogen daarnaast dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Volgens hen is nieuwvestiging op grond van dit artikel niet toegestaan, omdat de sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen niet zijn aangetoond en de verblijfsrecreatie geen relatie heeft met het spoorfietsen, maar puur is bedoeld om de winstgevendheid van de onderneming te bevorderen. Verder ontbreekt volgens de vereniging en [appellant sub 2] en anderen ten onrechte een natuurcompensatieplan en wordt geen investering gedaan in natuur en landschap ter plaatse of in de omgeving.

14.1. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit vormde de Omgevingsverordening Overijssel, zoals laatstelijk gewijzigd door provinciale staten van Overijssel bij besluit van 13 november 2019, de provinciale regelgeving waaraan de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan is gebonden.

14.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de gronden waarop de recreatieobjecten zijn voorzien zijn gelegen in de Groene Omgeving.

Artikel 2.1.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving voorzien uitsluitend in ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharden leggen anders dan de uitleg van steden en dorpen wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat (her)benutting van bestaande erven en/of bebouwing in de Groene Omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;
- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut."

Artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving kunnen - met in achtneming van het bepaalde in artikel 2.1.3 en artikel 2.1.4 en het bepaalde in artikel 2.1.5 - voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de Groene Omgeving, uitsluitend indien hier sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving."

14.3. Over artikel 2.1.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening overweegt de Afdeling dat de raad zich bij de vaststelling van het plan op het standpunt heeft gesteld dat er gebruik wordt gemaakt van voormalige zoutboortorens die worden teruggeplaatst op plekken waar deze in het verleden al hebben gestaan. De raad heeft bij het verweerschrift een luchtfoto en

een kaart overgelegd, waarop volgens hem te zien zou zijn dat er op de bedoelde plekken al eerder zoutboortorens hebben gestaan. Om die reden is er volgens de raad geen sprake van extra ruimtebeslag door bouwen in de Groene Omgeving. Op de zitting heeft de raad evenwel te kennen gegeven dat het bestemmingsplan voorziet in extra ruimtebeslag door bouwen als bedoeld in artikel 2.1.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

14.4. De Afdeling overweegt dat uit het bestreden besluit niet blijkt of het plan voldoet aan artikel 2.1.6, eerste lid van de Omgevingsverordening, terwijl het plan, zoals verweerder op de zitting heeft erkend, nieuwvestiging van een verblijfsrecreatieve functie in de Groene Omgeving mogelijk maakt. De raad heeft, onder verwijzing naar paragraaf 5.2 van de plantoelichting, toegelicht dat er door de voorziene nieuwvestiging van verblijfsrecreatie geen ecologische of landschappelijke waarden verloren gaan, waardoor er geen compensatie nodig is. De Afdeling acht deze op de zitting gegeven motivering evenwel niet toereikend. Weliswaar is in de genoemde paragraaf uit de plantoelichting over flora en fauna een toelichting opgenomen over de effecten op beschermde plant- en diersoorten, maar daarmee is niet gemotiveerd dat er sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen zijn voor de nieuwvestiging van verblijfsrecreatie in de Groene Omgeving, zoals artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening vereist. Evenmin heeft de raad inzichtelijk gemaakt of met de nieuwvestiging van verblijfsrecreatie landschappelijke waarden verloren gaan, waardoor het niet zeker is of daarvoor compensatie nodig zal zijn, zoals bedoeld in artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Hoewel in paragraaf 4.2 van de plantoelichting is ingegaan op de kenmerken van het landschap, is daarin alleen gemotiveerd dat de uitbreiding van het spoorfietstraject zich daarmee verdraagt. Het voorgaande betekent dat de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk heeft gemotiveerd.

De betogen slagen.

Artikel 2.12.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening

15. De vereniging en [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan voorziet in recreatiewoningen als bedoeld in artikel 2.12.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Recreatiewoningen mogen slechts worden gerealiseerd in het kader van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving, maar daarvan is hier geen sprake. Ook is volgens hen geen sprake van een innovatief concept.

15.1. Uit de stukken en op de zitting is gebleken dat deze beroepsgrond van de vereniging en [appellant sub 2] en anderen gaat over de recreatieobjecten in de vorm van zoutboortorens, die zijn voorzien bij de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch met waarden - trekkershut" en "specifieke vorm van natuur - trekkershut".

Zoals volgt uit wat hiervoor onder 12 is overwogen wordt ingevolge artikel 1.43 van de planregels onder trekkershut verstaan een eenvoudig gebouw met beperkte inhoud en oppervlakte, bestemd voor zeer kortdurend recreatief nachtverblijf voor maximaal 4 personen die hun hoofdverblijf elders hebben.

Artikel 2.12.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Bestemmingsplannen en projectbesluiten voorzien uitsluitend in de bouw van nieuwe recreatiewoningen indien en

voor zover het betreft:

- a. de nieuwbouw van een complex van recreatiewoningen waarvan het recreatieve gebruik door middel van een op verhuur gerichte bedrijfsmatige exploitatie is verzekerd en tevens sprake is van een innovatief concept dan wel een kwaliteitsimpuls van bestaande recreatieterreinen waarvan de bouw van nieuwe recreatiewoningen onderdeel uitmaakt;
- b. de locaties voor verblijfsrecreatie die als zodanig zijn aangegeven op kaart Recreatie waarbij geldt dat op locaties aangeduid met 'alleen kleinschalige complexen' zijn toegestaan, mits door middel van een op verhuur gerichte bedrijfsmatige exploitatie verzekerd is dat er sprake zal zijn van recreatief gebruik."

Het tweede lid van dit artikel luidt: "Het bepaalde in lid 1 is niet van toepassing op recreatiewoningen die worden gerealiseerd in het kader van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving, voor zover deze recreatiewoningen voldoen aan de eis van op de verhuurgerichte, bedrijfsmatige exploitatie."

Ingevolge artikel 2.12.1, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening wordt onder recreatiewoning verstaan een permanent ter plaatse aanwezig gebouw, dat niet op wielen verplaatsbaar is en dat bedoeld is om uitsluitend door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen dat het hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar te worden gebruikt voor toeristisch of recreatief gebruik. Onder recreatiewoningen worden niet verstaan groepsaccommodaties zoals kampeerboerderijen en jeugdherbergen.

15.2. In de zienswijzennota heeft de raad gesteld dat de Omgevingsverordening niet van toepassing is op de recreatieobjecten in de vorm van zoutboortorens, omdat geen sprake is van nieuwe, solitaire recreatiewoningen. Op de zitting heeft de raad evenwel te kennen gegeven dat de bedoelde recreatieobjecten onder de definitie vallen van recreatiewoning als bedoeld in artikel 2.12.1, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening. De raad heeft verklaard dat hij niet heeft onderzocht of de voorziene recreatieobjecten voldoen aan de in artikel 2.12.2, tweede lid, van de Omgevingsverordening genoemde uitzondering. Gelet op het voorgaande, ziet de Afdeling in het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

Het betoog slaagt.

Gemeentelijk beleid

16. De vereniging en [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met het gemeentelijke beleid dat is neergelegd in de Omgevingsvisie "Hengeloos Buiten", die is vastgesteld door de raad op 7 oktober 2020. Deze visie legt de mogelijkheden vast voor het toevoegen van nieuwe functies in het buitengebied en de aan de orde zijnde recreatieobjecten vallen hier volgens hen niet onder.

16.1. Zoals hiervoor onder 14.4 is overwogen, was bij de gronden waarop de recreatieobjecten zijn voorzien geen verblijfsrecreatie mogelijk, zodat het plan in zoverre voorziet in een nieuwe functie in het buitengebied. Deze nieuwe functie wordt niet gerealiseerd in voormalige agrarische bebouwing. Op pagina 99 van de Omgevingsvisie staat dat op overige locaties dan in vrijkomende agrarische bebouwing in beginsel geen mogelijkheid is voor het toevoegen van (gebouwde) functies. Als uitzondering worden functies die zijn gericht op extensieve vormen van recreatie en ontspanning wel mogelijk gemaakt, mits de bebouwing beperkt blijft. Als voorbeeld wordt een Bed & Breakfast in een boomhut genoemd.

Op de zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het plan zich met de Omgevingsvisie verdraagt, omdat daarmee wordt voorzien in een extensieve vorm van recreatie waarbij de bebouwing beperkt blijft. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor de conclusie dat de raad zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de oppervlakte van de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - wagon" 40 m² bedraagt en aan de gronden bij de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch met waarden - trekkershut" en "specifieke vorm van natuur - trekkershut" bouwvlakken zijn toegekend van 60 m², waardoor de bebouwing ten behoeve van de recreatieobjecten beperkt blijft. Verder acht de Afdeling van belang dat op pagina 33 van de Omgevingsvisie het overnachten in een zouttoren concreet wordt genoemd als vorm van extensieve recreatie, die bij uitstek bijdraagt aan een vitaal buitengebied zonder de karakteristiek te verstoren. Deze vorm van extensieve recreatie draagt volgens de Omgevingsvisie bij aan het versterken van de karakteristiek doordat nieuwe verdienmodellen mogelijk worden en oude elementen behouden kunnen blijven.

Het betoog slaagt niet.

Overlast

17. [appellant sub 2] en anderen vrezen voor overlast als gevolg van de recreatieobjecten, omdat er geen toezicht zal worden gehouden.

17.1. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de raad het plan niet op deze wijze heeft kunnen vaststellen, omdat als gevolg van de recreatieobjecten ernstige overlast is te verwachten voor [appellant sub 2] en anderen. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat de kortste afstand tussen een woning van [appellant sub 2] en anderen en één van de recreatieobjecten 70 m bedraagt. Verder acht de Afdeling van belang dat er volgens de in het plan opgenomen definitiebepaling van "trekkershut" maximaal vier personen in een recreatieobject mogen verblijven. Daarnaast neemt de Afdeling in aanmerking dat in de artikelen 3.3.3, 4.3.3 en in 5.3.3 van de planregels voorwaardelijke verplichtingen zijn opgenomen over het gedrag van gebruikers van de gronden met de bestemmingen "Agrarisch met waarden - Agrarische functie met landschapswaarden", "Natuur" en "Verkeer - Railverkeer" en dat daarin is vastgelegd dat activiteiten op deze gronden alleen zijn toegestaan onder de voorwaarde dat een beheerder of andere verantwoordelijke aanwezig is die gebruikers aanspreekt die zich niet aan de gedragsvoorschriften houden. Ook staat in deze artikelen dat de uitbater bij omwonenden een telefoonnummer bekendmaakt dat gebeld kan worden bij klachten over het gedrag van gebruikers van de faciliteiten.

Het betoog slaagt niet.

Flora en Fauna

18. De vereniging betoogt dat ten onrechte een volwaardig onderzoek naar flora en fauna ontbreekt, terwijl uit eerdere studies is gebleken dat sprake is van beschermde diersoorten in het gebied, waaronder vleermuizen. Na de aanleg van de nabijgelegen beekzone door het waterschap is de soortenrijkdom in het gebied alleen maar toegenomen. Volgens de vereniging mag van de oprichting van nieuwe solitaire verblijfseenheden een negatief effect worden verwacht op de aanwezige soortenrijkdom. De vereniging wijst erop dat het ten behoeve van het bestemmingsplan uitgevoerde onderzoek naar flora en fauna is beperkt tot "verschillende gebiedsbezoeken door ecologisch deskundige collega's". De vereniging voert aan dat ook zij een ecologisch onderzoek heeft laten uitvoeren door ecologisch deskundige inwoners, waaruit blijkt dat in de bosjes waar de recreatieobjecten gepland zijn een grote

variëteit aan flora en fauna aanwezig is, waaronder soorten die op de zogenoemde rode lijst staan zoals het konijn en de egel. Hun leefgebied wordt onvermijdelijk aangetast door de realisatie van recreatiewoningen die 365 dagen per jaar gebruikt mogen worden door telkens vier personen.

18.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

De raad stelt dat de Wnb geen belemmering vormt voor het vaststellen van het bestemmingsplan. Er zijn geen negatieve effecten op beschermde plant- en diersoorten te verwachten en de functionele leefomgeving van beschermde soorten wordt niet aangetast. De raad baseert zich daarbij op het aanwezige biotoop, de resultaten uit de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF), de uitgevoerde Bomen Effect Analyse (BEA), de eigen gemeentelijke databank met natuuronderzoeken en op verschillende locatiebezoeken in juni 2019 en februari 2020 door ecologisch deskundige collega's van Gildebor en de gemeente Hengelo. Verder geldt volgens de raad een zorgplicht. Zo zullen de werkzaamheden buiten het broedseizoen uitgevoerd worden en zal er voorafgaand aan de kap van bomen worden geschouwd. In wat de vereniging heeft aangevoerd ziet de Afdeling, gelet op het voorgaande, geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de raad zich redelijkerwijs niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De vereniging heeft weliswaar aangevoerd dat zij een ecologisch onderzoek heeft laten uitvoeren, maar dat onderzoek heeft zij niet overgelegd.

Het betoog slaagt niet.

Bodem

19. De vereniging betoogt dat ten onrechte een recent bodemonderzoek ontbreekt, terwijl uit de uitgevoerde bureaustudie blijkt dat er mogelijk vervuilingen zijn. De vereniging voert aan dat deellocatie a is gelegen op een terrein dat eerder in eigendom was van AkzoNobel. De uitgebreide HCH-problematiek op voormalige stortterreinen van AkzoNobel moet volgens de vereniging aanleiding zijn voor gedegen nader onderzoek op deze oude stortlocatie. De verwijzing van de raad naar een bodemonderzoek uit 1990 is volgens de vereniging absoluut onvoldoende. Daarnaast is deellocatie b als verdacht aangemerkt, maar niet verder onderzocht. Hiermee is deze locatie volgens de vereniging niet geschikt voor verdere ontwikkelingen. Het vooruitschuiven van een nader bodemonderzoek naar de omgevingsvergunningsfase is volgens de vereniging in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

19.1. De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde plaatsen en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures. Die procedures staan nu niet ter beoordeling. Maar de raad mag het plan niet vaststellen als de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

19.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanwezige bodemverontreiniging op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Daartoe overweegt de Afdeling dat de raad in paragraaf 5.4.2 van de

plantoelichting is ingegaan op het aspect bodem. Daar staat dat met behulp van het bodeminformatiesysteem van de gemeente Hengelo een inventarisatie is uitgevoerd naar de bekende (mogelijke) gevallen van ernstige bodemverontreiniging binnen het betreffende plangebied. Daarbij zijn, onder meer, de locatie van de zoutboortoren aan de Rougoorweg (K585), aangeduid als deelgebied a, en de locatie van de wagon op het spoor parallel aan de Grote Veldweg, aangeduid als deelgebied b, beoordeeld. In de plantoelichting staat verder dat er daarnaast een inventarisatie is uitgevoerd naar alle beschikbare bodemkwaliteitsgegevens en historische gegevens in het plangebied. Hieruit blijkt dat er op deellocatie a vermoedens zijn van stortactiviteiten, maar op basis van bodemonderzoek dat is uitgevoerd in 1990 is vastgesteld dat voor deze activiteiten geen aanwijzingen zijn. Daarnaast blijkt uit de inventarisatie dat de bodem bij deelgebied b op basis van historische gegevens als verdacht wordt aangemerkt. De vereniging heeft weliswaar aangevoerd dat de verwijzing naar het onderzoek uit 1990 onvoldoende is en dat bij de planvaststelling ten onrechte geen bodemonderzoek is gedaan in deelgebied b, maar dat betoog biedt geen grond voor het oordeel dat het plan niet uitvoerbaar is. Daarvoor is van belang in de artikelen 4.3.4 en 5.3.4 van de planregels voorwaardelijke verplichtingen zijn opgenomen, waaruit volgt dat een bodemonderzoek moet worden uitgevoerd voordat de recreatieobjecten in de bedoelde deelgebieden worden geplaatst. Als uit dat bodemonderzoek blijkt dat sanerende maatregelen noodzakelijk zijn is op grond van de genoemde artikelen vereist dat deze maatregelen vóór de wijziging van het gebruik van de gronden worden uitgevoerd. In wat de vereniging heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de mogelijke bodemverontreiniging op de locaties waar de recreatieobjecten zijn voorzien dusdanig ernstig is, dat sanerende maatregelen die verontreiniging niet kunnen wegnemen en het plan om die reden niet uitvoerbaar is. Het betoog slaagt niet.

Overig

Financiële uitvoerbaarheid

20. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan onzeker is. Zij wijzen op de omstandigheid dat ten tijde van de vaststelling van het plan de kosten voor het bodemonderzoek te hoog waren voor de initiatiefnemer. Verder wijzen [appellant sub 2] en anderen op de omstandigheid dat er geen investeringen zijn gedaan ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving in het kader van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Daarnaast zijn de zoutboortorens volgens hen in het plan opgenomen om te worden doorverkocht, om zo financiële middelen te generen. Ook is er geen planschaderisicoanalyse gemaakt.

20.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische redenen niet uitvoerbaar is. In paragraaf 5.5 van de plantoelichting staat dat de kosten die verband houden met de bestemmingsplanherziening en de uitvoering van het plan voor rekening van de initiatiefnemer komen. De gemeente Hengelo en de initiatiefnemer hebben hiervoor een anterieure overeenkomst gesloten.

Het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat de initiatiefnemer de kosten voor het uit te

voeren bodemonderzoek, eventuele investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit en planschade niet zou kunnen dragen, biedt onvoldoende grond om aan te nemen dat het zonder meer niet mogelijk zal zijn de ontwikkelingen te realiseren.
Het betoog slaagt niet.

Conclusie en opdracht aan de raad

21. Gelet op wat de vereniging en [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

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

Proceskosten

23. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 2] en anderen vergoeden.

Ten aanzien van de vereniging is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hengelo van 13 januari 2021, waarbij het bestemmingsplan "Spoorfietsen" is vastgesteld;

III. draagt de raad van de gemeente Hengelo op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Hengelo tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten, tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

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

a. € 360,00 aan Vereniging Behoud Twekkelo;

b. € 181,00 aan [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Kemerink op Schiphorst-Hofman, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Kemerink op Schiphorst-Hofman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023

933