

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP6383
Datum uitspraak	2 maart 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 januari 2010, kenmerk 1570045, heeft het college besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Bergen op Zoom bij besluit van 16 juli 2009 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Oost, 2e herziening".

Volledige tekst

201003113/1/R3.

Datum uitspraak: 2 maart 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Bergen op Zoom,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2010, kenmerk 1570045, heeft het college besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Bergen op Zoom bij besluit van 16 juli 2009 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Oost, 2e herziening".

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 31 maart 2010, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de raad een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 december 2010, waar [appellant] is verschenen. Voorts zijn ter zitting de raad, vertegenwoordigd door mr. A.J.W.P. Rampart-Verbeek, werkzaam bij de gemeente, en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Trias Investerings B.V. (hierna: Trias), vertegenwoordigd door B.W. van der Valk, verschenen.

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.1.1. Het beroep van [appellant] is onder meer gericht tegen de goedkeuring van artikel 19.2.10B. van de planvoorschriften dat een wijzigingsbevoegdheid behelst ter plaatse van de aanduiding 'ontwikkelingsgebied verblijfsrecreatie I' ten behoeve van de realisering van kampeerchalets en stacaravans, voor zover deze nog niet rechtstreeks toelaatbaar zijn. De Afdeling stelt vast dat dit artikel inhoudelijk uitsluitend betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Recreatieve Doeleinden - Kampeerterrein (RD-KA)" met de aanduiding 'ontwikkelingsgebied verblijfsrecreatie I', voor zover dit niet is voorzien van de aanduiding 'kampeerchalets en stacaravans toegestaan (ch1/ch2)'. Dit betekent dat het artikel uitsluitend betrekking heeft op het plandeel dat is gelegen aan de oostkant van het recreatiecomplex "Vredenburg" op een afstand van ten minste 250 meter van de percelen van [appellant]. Naar het oordeel van de Afdeling is deze afstand te groot om te kunnen aannemen dat een rechtstreeks bij het bestreden planvoorschrift betrokken belang van [appellant] aanwezig is. Voorts is niet gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het bestreden planvoorschrift zou worden geraakt.

De conclusie is dat [appellant] bij het bestreden planvoorschrift geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat hij daartegen ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de WRO geen beroep kan instellen. Het beroep van [appellant] is in zoverre niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

2.2. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Awb, rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het college rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

Het plan

2.3. Het plan voorziet in een tweede herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost". In het plan is een actueel juridisch-planologische regeling opgenomen voor met name de ontwikkeling van nieuwe dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen in het recreatiegebied Bergse Heide ten oosten van Bergen op Zoom.

Het beroep van [appellant]

2.4. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met het streekplan Noord-Brabant 2002 'Brabant in Balans' (hierna: het streekplan). De door het plan mogelijk gemaakte

ontwikkelingen op het gebied van recreatieve voorzieningen zorgen volgens [appellant] voor een onnodige en onevenredige aantasting van de Groene Hoofdstructuur (hierna: GHS). [appellant] stelt hiertoe dat de gronden met een recreatieve bestemming in de GHS zijn gelegen.

2.4.1. Het college brengt naar voren dat de verblijfsrecreatieve ontwikkelingen zich concentreren in de AHS-landschap en niet in de GHS-natuur.

2.4.2. Bij het door [appellant] nader ingediende stuk van 11 juni 2010 is een plankaart gevoegd van het streekplan waarop volgens [appellant] is te zien dat de uitbreiding van het recreatiecomplex Vredenburg plaatsvindt in de GHS-natuur. De door [appellant] bijgevoegde plankaart betreft echter de ontwerp-plankaart behorend bij het ontwerp van het streekplan, terwijl de Interimstructuurvisie Noord-Brabant 'Brabant in Ontwikkeling' (hierna: de Interimstructuurvisie) het toetsingskader voor het plan is. In dit kader overweegt de Afdeling dat de veronderstelling van [appellant] dat de voor dit geding van belang zijnde gronden met een recreatieve bestemming in de GHS liggen, onjuist is. In dit kader is tevens van belang dat de Interimstructuurvisie slechts een globale begrenzing van de zonering aangeeft. De concrete begrenzing van de zonering en de daarbij behorende planologische afweging moet tot op perceelsniveau plaatsvinden op gemeentelijk niveau door vastlegging in het bestemmingsplan.

2.5. [appellant] voert aan dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Agrarisch gebied met landschaps- en natuurwaarden (ALN)" betreffende zijn gronden aan weerszijden van de Vredenburg, nu binnen deze bestemming geen agrarisch bouwperceel is opgenomen.

2.5.1. Het college stelt zich in het bestreden besluit op het standpunt dat de raad ten onrechte geen agrarisch bouwperceel binnen genoemd plandeel heeft opgenomen. Volgens het college valt dit echter buiten het bereik van de goedkeuring.

De raad stelt zich in de schriftelijke uiteenzetting op het standpunt dat per abuis geen agrarisch bouwperceel ten behoeve van de percelen van [appellant] op de plankaart is opgenomen. De raad geeft aan deze omissie in de derde herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" te repareren. Gebleken is dat deze herziening inmiddels op 30 september 2010 door de raad is vastgesteld.

2.5.2. De Afdeling overweegt dat de door [appellant] ingebrachte bedenking omtrent het niet opnemen van een agrarisch bouwperceel wel binnen het bereik van de goedkeuring van het plan door het college valt. Nu het college in het bestreden besluit en de raad in de schriftelijke uiteenzetting zich op het standpunt stellen dat ter plaatse van de percelen van [appellant] ten onrechte geen agrarisch bouwperceel op de plankaart is opgenomen, is de Afdeling van oordeel dat het plandeel en het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid zijn voorbereid.

2.6. [appellant] betoogt vervolgens dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de artikelen 6.2.3.4., onder a, 19.2.10A. en 19.2.12. van de planvoorschriften. Als gevolg van deze voorschriften is de bouw van recreatiewoningen en kampeerchalets mogelijk binnen een spuitzone van 50 meter vanaf zijn agrarische percelen waardoor beperkingen voor zijn teelt ontstaan. De bouw van recreatiewoningen en kampeerchalets was in het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" niet toegestaan, aldus [appellant].

2.6.1. In navolging van de raad stelt het college zich op het standpunt dat voor de bouw van de recreatiewoningen in de ontwikkelingsgebieden voldoende voorwaarden in de

planvoorschriften zijn opgenomen ter waarborging van de spuitzone. Ten behoeve van de bouw van kampeerchalets op de huidige locaties van de stacaravans zijn geen voorwaarden wat betreft de spuitzone in het plan opgenomen, daar in het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" voor de stacaravans ook geen spuitzone geldt. Daarbij is het onderscheid of sprake is van een stacaravan of een kampeerchalet voor het gebruik niet van belang, aldus het college.

2.6.2. Ingevolge artikel 6.2.3.4., onder a, van de planvoorschriften is het plaatsen en bouwen van kampeerchalets en stacaravans toegestaan op de als 'ch1' en 'ch2' aangeduide gronden.

Ingevolge artikel 1, onder 29A, wordt onder een kampeerchalet verstaan een eenvoudig gebouw met een beperkte inhoud en oppervlakte waarvan de muren niet uit steen, beton of vergelijkbare materialen bestaan en dat bestemd is voor recreatief nachtverblijf voor personen die hun hoofdverblijf elders hebben.

Ingevolge artikel 19.2.10A., voor zover hier van belang, is wijziging ter plaatse van de aanduiding 'ontwikkelingsgebied verblijfsrecreatie I' toegestaan ten behoeve van kwaliteitsverbetering van kampeerterreinen en losse standplaatsen gericht op realisering van recreatiewoningen, indien in het wijzigingsplan aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

[..]

f. aangetoond dient te zijn dat niet langer rekening hoeft te worden gehouden met een spuitzone van 50 meter als gevolg van (mogelijke) aanplant en/of (chemisch) spuiten van fruitbomen op het aangrenzende agrarische perceel;

g. in afwijking van het bepaalde onder f zijn recreatiewoningen ook toegestaan op ten minste 20 meter indien deze strook van 20 meter wordt ingericht met een wal en boom- en struikbeplanting als scheiding tussen de aangrenzende agrarische gronden en het recreatiecomplex;

[..].

2.6.3. De Afdeling stelt vast dat voor de gronden ten oosten van en aangrenzend aan de percelen van [appellant] de bestemming "Recreatieve Doeleinden - Kampeerterrein (RD-KA)" met de aanduiding 'ch1' geldt. Daarnaast geldt voor deze gronden de aanduiding 'ontwikkelingsgebied verblijfsrecreatie I', waardoor een wijziging van de bestemming ten behoeve van de realisering van recreatiewoningen is toegestaan. Voor de gronden ten noorden van en aangrenzend aan de percelen van [appellant] geldt de bestemming "Groenvoorzieningen (GR)".

Voor zowel de gronden ten noorden van en aangrenzend aan de gronden van [appellant] als de gronden ten oosten van en aangrenzend aan zijn gronden was in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Oost" een verblijfsrecreatieve bestemming opgenomen. Voor deze gronden gold de aanduiding 'kampeerterrein' en op deze gronden was het plaatsen van stacaravans toegestaan.

2.6.4. Het plan voorziet voor de gronden ten noorden van de gronden van [appellant] in de herontwikkeling van dit terrein ten behoeve van de realisering van 97 recreatiewoningen. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat naar aanleiding van overleg met [appellant] een groenbestemming van 50 meter breed in het plan is opgenomen om tegemoet te komen aan een door hem gewenste spuitzone van 50 meter in verband met de teelt van gewassen, daar waar eerst een bestemming voor recreatieve doeleinden lag. In zoverre mist het betoog van [appellant] dat geen rekening is gehouden met een spuitzone voor deze gronden feitelijke grondslag. Ten aanzien van deze gronden stelt de Afdeling

verder vast dat hierop, anders dan [appellant] meent, niet de gearceerde aanduiding 'ontwikkelingsgebied verblijfsrecreatie I, II en III' rust.

2.6.5. Het plan voorziet voor de gronden ten oosten van de percelen van [appellant] niet in een herontwikkeling van het bestaande kampeerterrein. Deze gronden hebben in het plan de bestemming "Recreatieve Doeleinden -Kampeerterrein (RD-KA)" behouden, maar nu met de aanduiding 'ch1'. Niet in geschil is dat reeds in de bestaande situatie, overeenkomstig de voor deze gronden ingevolge het vorige bestemmingsplan geldende bestemming, een aantal stacaravans aanwezig is binnen een afstand van 50 meter vanaf de agrarische percelen van [appellant]. Deze verblijven leveren reeds thans een beperking op van de gebruiksmogelijkheden van de aanliggende agrarische gronden van [appellant]. Het plan maakt voor deze gronden niet meer mogelijk dan dat in plaats van de reeds toegestane stacaravans de in de planvoorschriften nader omschreven kampeerchalets worden opgericht. Het college heeft zich in navolging van de raad terecht op het standpunt gesteld dat het verschil tussen een stacaravan en een kampeerchalet, waarvoor ingevolge de planvoorschriften dezelfde afmetingen gelden, alleen de uiterlijke verschijningsvorm betreft, maar geen wijziging inhoudt wat het toegestane gebruik van de gronden betreft. Hieruit volgt dat er geen aanleiding is te oordelen dat het college er in navolging van de raad ten onrechte van is uitgegaan dat ten gevolge van het plan geen extra belemmering kan optreden voor de agrarische bedrijfsvoering van [appellant].

Het plan maakt het weliswaar mogelijk dat met toepassing van de in de planvoorschriften opgenomen wijzigingsbevoegdheid ook voor deze gronden een herontwikkeling plaatsvindt tot een terrein voor recreatiewoningen, maar gelet op de in artikel 19.2.10A, onder f en g, van de planvoorschriften opgenomen wijzigingsvoorwaarden zal daarbij rekening moeten worden gehouden met de spuitzone. De Afdeling is van oordeel dat het college zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat de spuitzone aldus voldoende in het plan is gewaarborgd en dat het college derhalve goedkeuring heeft kunnen verlenen aan bedoelde planvoorschriften.

2.7. [appellant] voert verder aan dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Groenvoorzieningen (GR)" dat betrekking heeft op gronden ten noorden van de agrarische percelen van [appellant], nu in artikel 13C.1., aanhef en onder b, van de planvoorschriften geen normen zijn opgenomen ter zake van de oppervlakte van de toegelaten parkeer-, speel- en groenvoorzieningen.

2.7.1. Het college stelt zich in het bestreden besluit op het standpunt dat de speelvoorzieningen bij voorkeur in een groene setting dienen te worden gerealiseerd. De gronden lenen zich hier goed voor. Dit geldt tevens voor de parkeerfunctie, welke ondergeschikt blijft aan de groenbestemming. Het plandeel is niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening, aldus het college.

2.7.2. Ingevolge artikel 13C.1., aanhef en onder a en b, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, zijn de voor "Groenvoorzieningen (GR)" aangewezen gronden onder meer bestemd voor groenvoorzieningen, alsmede speelvoorzieningen en parkeervoorzieningen ten behoeve van de aangrenzende recreatieve bestemming.

2.7.3. De Afdeling overweegt dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het opnemen van minimum- of maximumeisen wat betreft de oppervlakte aan parkeer-, speel- en groenvoorzieningen in het plan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is om een verantwoorde invulling van voornoemd plandeel te waarborgen. Gelet hierop heeft het college in hetgeen door [appellant] is aangevoerd, geen aanleiding hoeven te

zien voor het oordeel dat het plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld.

2.8. [appellant] betoogt daarnaast dat de begripsbepaling van "bedrijfsmatige exploitatie" in artikel 1, onder 11a, van de planvoorschriften moet worden aangevuld, teneinde permanente bewoning van de recreatiewoningen te voorkomen.

2.8.1. Volgens het college bevat het plan voldoende waarborgen om permanente bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan en is het recreatieve gebruik door middel van bedrijfsmatige exploitatie voldoende verzekerd.

2.8.2. Ingevolge artikel 1, onder 11a, van de planvoorschriften wordt onder bedrijfsmatige exploitatie verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon exploiteren en beheren van een verblijfsrecreatief complex, gericht op het als onderneming jaarlijks aanbieden van een recreatief verblijf aan meerdere, steeds wisselende personen.

Ingevolge artikel 6.2.3.A., aanhef en onder a, van de planvoorschriften zijn op de als "Recreatieve Doeleinden - Recreatiewoningen (RD-RW)" aangeduide gronden gebouwen en anderen bouwwerken passende binnen de bestemming, zijnde recreatiewoningen toegestaan, een en ander in de vorm van een bedrijfsmatig geëxploiteerd complex van recreatiewoningen.

2.8.3. De Afdeling overweegt dat ingevolge artikel 6.2.3.A., aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 1, onder 11a, van de planvoorschriften een bedrijfsmatige exploitatie van de recreatiewoningen verplicht is. Deze bedrijfsmatige exploitatie houdt in dat door een rechtspersoon een recreatief verblijf jaarlijks aan meerdere, steeds wisselende personen wordt aangeboden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bedrijfsmatige exploitatie van de recreatiewoningen, en daarmee samenhangend het tegengaan van permanente bewoning van de recreatiewoningen, voldoende in het plan is gewaarborgd.

2.9. [appellant] betoogt tot slot dat niet is zekergesteld dat het recreatiecomplex Vredenburg vanwege de verpauperde staat waarin het verkeert, met voorrang boven de andere terreinen in het plangebied wordt ontwikkeld. [appellant] vreest dat uiteindelijk niet aan de ontwikkeling van dit terrein wordt toegekomen, aangezien de economische uitvoerbaarheid van het plan niet is aangetoond met de privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en Trias voor de ontwikkeling van het plangebied.

2.9.1. Het college voert in navolging van de raad aan dat voor de vaststelling van het plan Trias financiële gegevens heeft overgelegd aan de gemeente waaruit blijkt dat sprake is van een positief resultaat van het project, waarbij rekening is gehouden met investeringskosten, de analyse van de marktkansen en de randvoorwaarden voor de recreatiewoningen. Door het sluiten van een realisatieovereenkomst met de gemeente heeft de ontwikkelaar zich verplicht het project in zijn geheel uit te voeren. De uitvoering van het project, waaronder de ontwikkeling van Vredenburg, is hierdoor gewaarborgd.

2.9.2. Nu de gemeente een realisatieovereenkomst met de ontwikkelaar heeft gesloten, de ontwikkelaar zelf heeft aangegeven dat een volledige ontwikkeling uit bedrijfseconomisch oogpunt noodzakelijk is en de omstandigheid dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar onvoldoende garanties biedt om het voorziene recreatiegebied in zijn geheel te ontwikkelen, is de Afdeling van oordeel dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat zowel de economische uitvoerbaarheid van het plan als de ontwikkeling van het recreatiecomplex voldoende zijn

gewaarborgd. In zoverre heeft het college met de raad geen aanleiding behoeven zien om een regeling in het plan op te nemen die de ontwikkeling van het recreatiecomplex Vredenburg voorafgaand aan de ontwikkeling van andere terreinen zekerstelt.

2.10. De conclusie is dat hetgeen [appellant] heeft aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het plandeel met de bestemming "Agrarisch gebied met landschaps- en natuurwaarden (ALN)", dat betrekking heeft op de percelen van [appellant] aan weerszijden van de Vredenburg, is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Door het plandeel niettemin goed te keuren heeft het college gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. De Afdeling ziet daarbij aanleiding om zelfvoorzienend goedkeuring aan het plandeel te onthouden.

Hetgeen [appellant] voor het overige heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarin wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is in zoverre ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.11. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen de goedkeuring van artikel 19.2.10B. van de planvoorschriften;

II. verklaart het beroep, voor zover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 26 januari 2010, kenmerk 1570045, voor zover het betreft de goedkeuring van het plandeel met de bestemming "Agrarisch gebied met landschaps- en natuurwaarden (ALN)", dat betrekking heeft op de percelen van [appellant] aan weerszijden van de Vredenburg;

IV. onthoudt goedkeuring aan het onder III. omschreven plandeel;

V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. verklaart het beroep, voor zover ontvankelijk, voor het overige ongegrond;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Kooijman
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 maart 2011

177-679.