

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BR6332
Datum uitspraak	31 augustus 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Arnemuiden" (hierna: het plan) vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Volledige tekst

201006907/1/R2.

Datum uitspraak: 31 augustus 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Arnemuiden, gemeente Middelburg,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Arnemuiden, gemeente Middelburg,

en

de raad van de gemeente Middelburg,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Arnemuiden" (hierna: het plan) vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 juli 2010, en [appellant sub 2] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 juli 2010, beroep ingesteld. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 19 augustus 2010.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juli 2011, waar [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], bijgestaan door mr. A. Holleman, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door L.D. Huibregtse, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan heeft als doel het onderbrengen van 23 bestemmingsplannen in één actueel

bestemmingsplan. Het plan heeft hoofdzakelijk een conserverend karakter en daarnaast voorziet het plan in de mogelijkheid een scoutinggebouw te realiseren.

Het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B]

2.2. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld, nu in het plan niet is voorzien in een nieuwe ontsluitingsweg voor het buitengebied ten noorden van Arnhem. Zij wonen aan de Schuttershof. Volgens hen is ten onrechte geen rekening gehouden met ontwikkelingen bij het Veerse Meer, zoals de uitbreiding van het Zilveren Schor en camping de Witte Raaf en het project Bogor, welke een verkeerstoename tot gevolg zullen hebben. Het extra verkeer zal gebruik gaan maken van de in het plangebied gelegen route Nieuwlandseweg-Schuttershof-Van Cittersweg die de verbinding vormt tussen de ten zuiden van Arnhem gelegen A58 en het gebied ten noorden van Arnhem waar de ontwikkelingen zijn voorzien, zo stellen zij. In dit verband hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] uiteengezet dat de verkeerssituatie op deze route al jaren problematisch is. Het aanpassen van deze wegen is volgens hen niet mogelijk, omdat daarvoor te weinig ruimte bestaat, zodat het aanleggen van een weg die het verkeer om Arnhem heen leidt de enige oplossing is. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat de omstandigheid dat in dit plan niet is voorzien in deze weg zich niet verdraagt met het Wegenstructuurplan en de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030 (hierna: de Kwaliteitsatlas). Tot slot vrezen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] voor een ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat in de vorm van geluidsoverlast en overlast veroorzaakt door trillingen en ook vrezen zij voor schade aan hun woningen.

2.2.1. De raad stelt dat rondom het Veerse Meer verschillende initiatieven voor ontwikkelingen bestaan. Voor de uitbreiding van camping de Witte Raaf is in juli 2008 met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een vrijstelling verleend waarbij rekening is gehouden met de verkeersafwikkeling, aldus de raad. Hij stelt zich verder op het standpunt dat de overige initiatieven zich nog in een ontwikkelingsfase bevinden, zodat niet duidelijk is welke gevolgen deze ontwikkelingen voor het verkeer zullen hebben. Voor deze ontwikkelingen worden nog afzonderlijke bestemmingsplannen opgesteld, waarin aandacht besteed zal worden aan de verkeerssituatie. De raad wijst erop dat de afstand tussen het plangebied en de locaties rondom het Veerse Meer waarop de ontwikkelingen zijn voorzien groot is.

2.2.2. In de plantoelichting is aandacht besteed aan de verkeerssituatie in het plangebied. Paragraaf 3.3.4 vermeldt dat de route Nieuwlandseweg-Schuttershof-Van Cittersweg de belangrijkste noordzuidverbinding in de kern Arnhem is en dat deze route in de huidige situatie de toeristische verbinding binnen de kern vormt tussen de A58 en een deel van het Veerse Meer.

2.2.3. Uit het Wegenstructuurplan van de gemeente Middelburg van 22 februari 2002 volgt dat vanwege de ontwikkeling van het gebied bij het Veerse Meer infrastructurele maatregelen op het grondgebied van de gemeente genomen dienen te worden. Verder staat in het Wegenstructuurplan dat in Arnhem maatregelen zullen worden genomen in de vorm van aanpassingen aan de route Nieuwlandseweg-Schuttershof.

2.2.4. De Afdeling stelt vast dat de ontwikkelingen bij het Veerse Meer niet door dit plan mogelijk worden gemaakt. Niet in geschil is dat op de route Nieuwlandseweg-Schuttershof-Van Cittersweg in de huidige situatie sprake is van een hoge verkeersdruk. Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat vanwege deze verkeersdruk op de route Nieuwlandseweg-

Schuttersweg-Van Cittersweg gezocht is naar mogelijkheden om de situatie te optimaliseren en dat momenteel wordt gewerkt aan de herinrichting van de doorgaande route, waarbij de verblijfsfunctie van de Schuttershof en de Nieuwlandseweg wordt versterkt. De verkeersfunctie wordt afgewaardeerd naar een erftoegangsweg waar een maximumsnelheid van 30 km/uur zal gelden. De bezwaren die [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in een nader stuk tegen de voorgestelde herinrichtingsmaatregelen hebben geuit kunnen in deze procedure niet aan de orde komen, omdat deze maatregelen hier niet ter beoordeling staan. De maatregelen passen volgens de raad binnen de in dit plan aan de wegen toegekende verkeersbestemming. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben dit niet betwist. De raad heeft derhalve terecht gesteld dat het plan in zoverre niet in strijd is met het Wegenstructuurplan. In het verweerschrift heeft de raad uiteengezet dat evaluatie van de in het Wegenstructuurplan genoemde maatregelen plaats zal vinden bij een evaluatie of herziening van het Wegenstructuurplan en niet bij de actualisering van dit plan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat besluitvorming over de verkeersafwikkeling van de ontwikkelingen bij het Veerse Meer niet in het kader van de actualisering van bestemmingsplannen behoeft plaats te vinden. De verwijzing van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] naar de Kwaliteitsatlas leidt niet tot een ander oordeel. Daartoe overweegt de Afdeling dat in de Kwaliteitsatlas weliswaar staat dat een extra ontsluitingsweg op de A58 noodzakelijk is vanwege de ontwikkelingen bij het Veerse Meer, maar uit de Kwaliteitsatlas volgt ook dat de realisering daarvan afhankelijk is van voldoende draagvlak en opbrengsten uit de ontwikkeling zelf. In het verweerschrift schrijft de raad dat een extra ontsluitingsweg thans niet aan de orde is, omdat voor de ontwikkeling onvoldoende draagvlak bestaat en deze onvoldoende opbrengsten kan realiseren.

2.2.5. De Afdeling overweegt verder dat het plan hoofdzakelijk conserverend van aard is. Bij de voorbereiding van het plan heeft de raad rekening willen houden met de verkeersgevolgen van de ontwikkelingen waarvoor reeds concrete besluitvorming heeft plaatsgevonden en met de bestaande situatie. Wat betreft het betoog dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met toekomstige verkeersgevolgen van diverse ontwikkelingen bij het Veerse Meer, overweegt de Afdeling het volgende. Met onzekere toekomstige gebeurtenissen hoeft bij de besluitvorming geen rekening te worden gehouden. Uit de stukken kan worden afgeleid dat er plannen bestaan om de bestaande bebouwing op het terrein van het Zilveren Schor, dat aan het Veerse Meer is gelegen, te slopen om daar luxe vakantievilla's en een centrumgebouw met zorgfaciliteiten en openbare horeca te realiseren. Op een andere locatie aan het Veerse Meer is projectontwikkelaar Bogor voornemens een hotel met een café/restaurant, recreatieappartementen en vakantiewoningen te bouwen. Voor deze ontwikkelingen zijn evenwel wijzigingen van de ter plaatse geldende bestemmingsplannen nodig. Niet gebleken is dat ten tijde van de vaststelling van het plan in verband met deze toekomstige ontwikkelingen reeds concrete ruimtelijke besluitvorming had plaatsgevonden. De raad stelt terecht dat de verkeersafwikkeling van deze ontwikkelingen aan de orde zal komen in de afzonderlijke bestemmingsplannen die daarvoor opgesteld zullen worden. Dat het Veerse Meer in de huidige situatie vanaf de A58 alleen bereikbaar is via de in het plangebied gelegen route Nieuwlandseweg-Schuttersweg-Van Cittersweg, betekent niet dat de raad daarom bij de vaststelling van dit plan de gevolgen van de voormelde ontwikkelingen voor het verkeer, waarvoor nog afzonderlijke bestemmingsplannen moeten worden opgesteld, diende te bezien.

Voor de uitbreiding van camping de Witte Raaf heeft planologische besluitvorming plaatsgevonden, nu daarvoor in juli 2008 met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een vrijstelling is verleend. De raad heeft in dit verband nader

toegelicht dat in de aan de vrijstelling ten grondslag liggende ruimtelijke onderbouwing is ingegaan op de verkeersafwikkeling van en naar de camping en dat deze toereikend is geacht. Sindsdien hebben zich bij de camping geen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de gevolgen van de uitbreiding van camping de Witte Raaf voor het verkeer in dit plan opnieuw diende te bezien. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] stellen voorts dat er een toename van 2950 aanlegplaatsen voor boten mogelijk wordt gemaakt in het bestemmingsplan "Recreatiegebied Oranjeplaat-West". Dit bestemmingsplan is gelijktijdig met het onderhavige plan vastgesteld. Anders dan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] veronderstellen voorziet het bestemmingsplan "Recreatiegebied Oranjeplaat-West" niet in een uitbreiding van 2950 ligplaatsen in de jachthaven. Wel voorziet dat bestemmingsplan in een flexibele regeling met enigszins verruimde mogelijkheden voor de jachthaven waarbij de feitelijke toename naar verwachting zeven ligplaatsen omvat. Niet aannemelijk is gemaakt dat de extra verkeersbewegingen die het bestemmingsplan "Recreatiegebied Oranjeplaat-West" zal genereren indien deze extra ligplaatsen worden gerealiseerd, zodanig zal zijn dat dit niet via de route Nieuwlandseweg-Schuttersweg-Van Cittersweg afgewikkeld kan worden.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad vanwege de door [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] genoemde ontwikkelingen bij het Veerse Meer niet tot vaststelling van het plan had mogen overgaan.

2.2.6. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verkeersafwikkeling van het plan toereikend is. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de wegen in het plangebied voldoende capaciteit hebben om het verkeer ten gevolge van het plan af te wikkelen. In dit verband is van belang dat de raad ter zitting onweersproken heeft gesteld dat de verkeersintensiteit op de Schuttershof en de Nieuwlandseweg, die zullen worden heringericht als erftoegangswegen, past binnen de grenzen die vanuit het gemeentelijk beleid door het CROW worden geadviseerd op erftoegangswegen.

2.2.7. Ten aanzien van de stelling dat het aanleggen van een weg om Arnhem heen de enige oplossing is voor de bestaande verkeersproblematiek, overweegt de Afdeling dat het plan aan het aanleggen van een dergelijke weg niet in de weg staat. Indien te zijner tijd blijkt dat vanwege de verkeersstromen als gevolg van de ontwikkelingen bij het Veerse Meer een weg noodzakelijk is die het verkeer om Arnhem heen leidt, zal daarvoor een apart bestemmingsplan dienen te worden opgesteld.

2.2.8. Zoals in 2.2.4 en 2.2.5 reeds is overwogen voorziet het plan niet in de ontwikkelingen bij het Veerse Meer waarvan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] overlast vrezen te ondervinden. Zij hebben niet aannemelijk gemaakt dat het plan een dusdanige toename van het verkeer op de wegen langs hun woning tot gevolg zal hebben dat zij daarvan onaanvaardbare overlast zullen ondervinden of dat de verkeersveiligheid daardoor nadelig zal worden beïnvloed. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat de gevreesde schade aan hun woning ten gevolge van verkeerstrillingen door dit plan zal worden veroorzaakt. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat zich niet zal voordoen.

2.2.9. In hetgeen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het

bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
Het beroep is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

2.3. [appellant sub 2] en anderen richten zich tegen het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduidingen "scouting (sc)" en "erf (e)" ten noorden van de Steigerweg dat voorziet in de mogelijkheid een scoutinggebouw aldaar op te richten. Zij betogen dat het plan onzorgvuldig tot stand is gekomen, omdat de mogelijkheid een scoutinggebouw op te richten op het laatste moment in het plan is opgenomen. [appellant sub 2] en anderen, die wonen tegenover de locatie van het voorziene scoutinggebouw voeren aan dat deze locatie om diverse redenen, zoals de ligging in een gebied dat deel uitmaakt van het Nationaal Landschap Walcheren, niet geschikt is. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat een motivering van de wijziging van de agrarische bestemming uit het vorige bestemmingsplan naar de in dit plan toegekende bestemming en een ruimtelijke onderbouwing voor de geschiktheid van de locatie voor een scoutinggebouw ontbreken. In dit verband betogen zij dat ten onrechte geen onderzoeken zijn uitgevoerd naar mogelijke bodemverontreiniging, de aanwezige flora en fauna, archeologische waarden, alsmede geluidhinder. Ook de economische uitvoerbaarheid van het bestreden plandeel is ten onrechte niet onderzocht. Verder brengen [appellant sub 2] en anderen naar voren dat de raad heeft beoogd om een gebouw met een multifunctioneel karakter te realiseren. Het is hen niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de planregel waarin is bepaald dat uitsluitend scoutingactiviteiten zijn toegestaan.

Voorts richten [appellant sub 2] en anderen zich tegen de wijzigingsbevoegdheid voor de vestiging van een buurt- of clubhuis voor zover dit betrekking heeft op de locatie van het scoutinggebouw, omdat zij vrezen dat ter plaatse een jongerenontmoetingsplaats zal worden opgericht.

2.3.1. Niet in geschil is dat het plan gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerpplan in die zin dat op een locatie aan de noordzijde van de Steigerweg, zijnde het thans bestreden plandeel, een bouwvlak met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduidingen "scouting (sc)" en "erf (e)" zijn opgenomen teneinde de oprichting van een scoutinggebouw mogelijk te maken.

2.3.2. De Afdeling overweegt dat een onderbouwing waarom het bestreden plandeel strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening niet in de stukken is aangetroffen. De raad heeft ter zitting erkend dat een ruimtelijke onderbouwing voor het voorziene scoutinggebouw ontbreekt. Bovendien heeft de raad in het verweerschrift uiteengezet, zoals ter zitting bevestigd, dat naar aanleiding van nieuw onderzoek het voornemen bestaat om op de betrokken locatie aan de Steigerweg een multifunctioneel gebouw te realiseren. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het de bedoeling is om in dit multifunctionele gebouw naast scoutingactiviteiten ook andere maatschappelijke activiteiten toe te staan en om tevens een ravotbos bij dit gebouw te realiseren. Omdat dit niet past binnen de planregels van het onderhavige plan zal een nieuw bestemmingsplan in procedure worden gebracht. Gelet op het vorenstaande is het plandeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Overigens wijst de Afdeling erop dat tegen het besluit omtrent de vaststelling van dit nieuwe bestemmingsplan desgewenst rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

2.3.3. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat betrekking heeft op het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduidingen "scouting (sc)" en "erf (e)" ten

noorden van de Steigerweg, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

Gelet op deze uitkomst behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking meer.

2.4. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de raad ten onrechte geen exploitatieplan heeft vastgesteld. Zij stellen daartoe dat de in artikel 6.12, tweede lid, sub a, van de Wro genoemde uitzondering om geen exploitatieplan vast te stellen zich niet voordoet, omdat het verhaal van de grondexploitatiekosten niet anderszins is verzekerd.

2.4.1. De Afdeling overweegt dat het beroep van [appellant sub 2] en anderen in zoverre is gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 18 augustus 2010 in zaak nr. 200900844/1 overweegt de Afdeling voorts dat indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, [appellant sub 2] en anderen niet als belanghebbenden zouden kunnen worden aangemerkt bij de desbetreffende onderdelen van het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat [appellant sub 2] en anderen geen eigenaars zijn van gronden in het exploitatiegebied en evenmin een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro hebben gesloten met betrekking tot gronden in het exploitatiegebied. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van [appellant sub 2] en anderen die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van een exploitatieplan, kunnen zij evenmin worden aangemerkt als belanghebbenden bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is in zoverre niet-ontvankelijk.

Proceskosten

2.5. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 2] en anderen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wet ruimtelijke ordening;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Middelburg van 26 april 2010, voor zover daarbij is vastgesteld het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduidingen "scouting (sc)" en "erf (e)" dat ziet op de gronden ten noorden van de Steigerweg;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Middelburg tot vergoeding van bij [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 479,31 (zegge: vierhonderdnegenenzeventig euro en eenendertig cent), waarvan € 437,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Middelburg aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Vogel-Carprieaux, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Vogel-Carprieaux
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 31 augustus 2011

586.