

Uitspraak 201900494/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4327
Datum uitspraak	18 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 november 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Noortveer" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Volledige tekst

201900494/1/R3.

Datum uitspraak: 18 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

vennootschap onder firma Sunshine Grow, gevestigd te Voorschoten, waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], beiden wonend te Voorschoten, en anderen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Voorschoten,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 november 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Noortveer" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de vennootschap beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De vennootschap en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 oktober 2019, waar de vennootschap, vertegenwoordigd door [vennoten] en [gemachtigde, bijgestaan door mr. H.C. Lagrouw, advocaat te Leiden, en de raad, vertegenwoordigd door mr. D. Korsse, advocaat te Den Haag, en ir. F.C.L.G. Schavemaker, J.B. Maatman, ing. J.J. Engelbert, mr. A.W. Schippers en J.A.M. van den Brand, zijn verschenen.

Overwegingen

INLEIDING

1. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de locatie Noortveer, gelegen in het buitengebied van Voorschoten in de zogenaamde Duivenvoordecorridor. In de Duivenvoordecorridor is de ruimtelijke ontwikkeling blijkens de plantoelichting gericht op:

- herstel van de openheid;
- versterken van de cultuurhistorische kwaliteit;
- versterken van de natuurwaarden;
- vergroten van de recreatieve toegankelijkheid.

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken is er, in beperkte mate en onder voorwaarden, planologische ruimte gecreëerd om op voormalige glastuinbouwgebieden stedelijke bebouwing te realiseren. Het bestemmingsplan Noortveer voorziet in bedoelde woonbebouwing.

2. Het exploitatieplan heeft betrekking op het gehele plangebied.

3. Het beroepschrift van de vennootschap onder firma Sunshine Grow is mede ingediend door [vennoot B], [persoon C], de besloten vennootschap Sunshiners B.V. en [vennoot A]. [persoon C] is eigenaar van de kas die binnen het plangebied is gelegen. Daarin wordt een kwekerij gedreven door de vennootschap onder firma Sunshine Grow en de besloten vennootschap Sunshiners B.V. [persoon C] en [vennoot A] zijn gezamenlijk eigenaar van het perceel aan de [locatie A], waarop een woonhuis staat.

4. Hierna wordt eerst het beroep tegen het bestemmingsplan behandeld en daarna het beroep tegen het exploitatieplan.

WETTELIJK KADER

5. Het relevante wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

BESTEMMINGSPLAN

Intrekking

6. Het beroep van de vennootschap is ter zitting ingetrokken, voor zover het is ingediend door [vennoot B].

Toetsingskader

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van de vennootschap en anderen

Verenigbaarheid woonbestemming en kwekerij

8. De vennootschap en anderen betogen dat de woonbestemmingen die in het plan worden toegekend aan de gronden aan de Kniplaan onverenigbaar zijn met de aanwezigheid van hun kwekerij die is gevestigd aan de Kniplaan. Hierbij wijzen zij er onder meer op dat niet wordt voldaan aan de richtafstand uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

8.1. De raad stelt dat de woningen in het plangebied pas kunnen worden gebouwd als de kwekerij verdwijnt. Om dit te waarborgen is in artikel 12 van de planregels een daartoe strekkende voorwaardelijke verplichting opgenomen. De situatie dat de woningen binnen het plangebied en de kwekerij tegelijkertijd bestaan, zal zich dus niet voordoen.

8.2. Op de verbeelding is aan de gronden aan de Kniplaan onder andere de bestemming "Wonen - 1" toegekend met de functieaanduiding "agrarisch bedrijf".

8.3. Voor zover het betoog van de vennootschap en anderen zo moet worden begrepen dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is als de woningen en de kwekerij tegelijkertijd aanwezig zijn, overweegt de Afdeling het volgende. In de plantoelichting staat in paragraaf 6.1 dat er na langdurig overleg geen zicht is op overeenstemming over de aankoop van de gronden en dat het gemeentebestuur daarom het voornemen heeft om de gronden ter plaatse van de kwekerij te onteigenen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan, waaronder de verwezenlijking van de woonbestemming, niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

9. De vennootschap en anderen betogen dat de voorwaardelijke verplichting die is neergelegd in artikel 12 van de planregels er niet aan in de weg staat dat binnen het plan woningen worden opgericht terwijl de kwekerij nog in bedrijf is. Hiertoe stelt zij dat het overgangsrecht in artikel 16, lid 16.2, onder 3, van de planregels de mogelijkheid biedt dat het gebruik van de gronden voor een kwekerij wordt hervat binnen een jaar na de beëindiging van de inrichting als bedoeld in artikel 12 van de planregels.

9.1. De raad stelt dat van een beëindiging als bedoeld in artikel 12 van de planregels slechts kan worden gesproken als vaststaat dat de gestaakte bedrijfsvoering niet meer zal worden hervat binnen 1 jaar. De raad stelt dat het college van burgemeester en wethouders dit in de vergunningenprocedure zal moeten onderzoeken en motiveren. Volgens de raad is duidelijk dat de term "beëindiging" in artikel 12, van de planregels niet de mogelijkheid biedt om het gebruik van de gronden voor een kwekerij op basis van het overgangsrecht te hervatten. De Afdeling acht dit juist.

Het betoog faalt.

10. De vennootschap en anderen voeren aan dat de administratieve onteigeningsprocedure nog niet is gestart. Gelet hierop staat het volgens hen niet vast dat de raad daadwerkelijk voornemens is om een onteigeningsprocedure te starten tot verwerving van de gronden in kwestie.

10.1. Vaststaat dat het gemeentebestuur ten tijde van de vaststelling van het plan het voornemen had om de gronden te onteigenen. Ter zitting is aangegeven dat de onteigeningsprocedure is aangevangen en dat een verzoek tot onteigening is ingediend bij de Kroon. De Afdeling overweegt dat alleen al gelet hierop geen aanleiding bestaat om te oordelen dat de onteigening niet binnen een redelijke termijn zal plaatsvinden. De Afdeling

laat in het midden of, indien de onteigeningsprocedure niet zou zijn aangevangen, dat de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling zou kunnen aantasten.
Het betoog faalt.

Financiële uitvoerbaarheid

11. De vennootschap en anderen betwijfelen of het bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is. Volgens hen heeft de grondexploitatie van de Duivenvoordecorridor een negatief saldo. In dit kader achten zij ook van belang dat de provinciale subsidie voor de sanering van de kassen in de Duivenvoordecorridor per 31 december 2018 is beëindigd. Zij wijzen er ook op dat andere financiële delen van het exploitatieplan wellicht onjuist zijn vastgesteld. Volgens hen kan de financiële uitvoerbaarheid ook in het kader van artikel 6.16 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) aan de orde komen.

11.1. De raad stelt dat de opbrengsten de kosten overstijgen en er dus geen reden bestaat om een zogenoemde macro-aftopping van de kosten te hanteren als bedoeld in artikel 6.16 van de Wro.

11.2. In het kader van een beroep tegen het bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een redelijke termijn.

11.3. De raad benadrukt dat de uitvoerbaarheidseis die in deze procedure aan de orde is, slechts betrekking heeft op de ontwikkeling van het voorliggende plangebied. Door het aflopen van de subsidietermijn gaat de raad ervan uit dat niet langer aanspraak kan worden gemaakt op een provinciale glassaneringssubsidie. De raad stelt dat het niet ontvangen van deze subsidie is verwerkt in de interne grondexploitatie van de gemeente en dat het aldus ontstane tekort wordt gedekt uit de algemene reserve. Hetgeen is aangevoerd geeft de Afdeling geen aanleiding hieraan te twijfelen. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan financieel niet uitvoerbaar is.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:487, strekken de grondexploitatieregels ertoe om in gevallen waarin sprake is van ten laste van de gemeente komende exploitatiekosten, deze kosten op de eigenaren van zogenoemde uitgeefbare kavels binnen het te exploiteren gebied te kunnen verhalen. De financiële delen geven in beginsel geen inzicht in de financiële uitvoerbaarheid van de exploitatie. Het onjuist vaststellen van financiële delen van een exploitatieplan geeft op zichzelf dan ook geen reden om aan de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan te twijfelen.

Met betrekking tot het betoog dat de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan aan de orde kan komen in het kader van artikel 6.16 van de Wro, wordt als volgt overwogen. Het saldo van de kosten en opbrengsten maakt deel uit van de exploitatieopzet teneinde aldus het maximaal te verhalen bedrag aan kosten te bepalen. Vergelijk artikel 6.16 van de Wro. Voor het overige biedt dit saldo in beginsel geen inzicht in de financiële gevolgen van de exploitatie. Zie in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling van 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1740. De exploitatieopzet is niet bepalend voor de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. De Afdeling stelt met betrekking tot de exploitatieopzet van het voorliggende exploitatieplan bovendien vast dat het bedrag van de

opbrengsten hoger is dan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten.
De betogen falen.

Planologische onderzoeken

12. De vennootschap en anderen betogen dat nader onderzoek had moeten worden verricht naar de natuurwaarden binnen het plangebied om vast te stellen in hoeverre een ontheffing benodigd is op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en of een dergelijke ontheffing kan worden verleend. Volgens de vennootschap en anderen vloeit dit voort uit het rapport "Quicksan Wet natuurbescherming Noortveer te Voorschoten" van adviesbureau E.C.O. Logisch van 1 februari 2018, waaruit volgt dat verstoring van broedvogels en foeragerende vleermuizen kan worden verwacht, evenals het verlies van leefgebied en het doden van mogelijk aanwezige platte schijfhorens. Wat betreft de mogelijke aanwezigheid van platte schijfhorens wijzen de vennootschap en anderen erop dat het bestemmingsplan niet waarborgt dat de brede watergang die het plangebied doorkruist, niet wordt gedempt. De vennootschap en anderen stellen dat het juist aannemelijk is dat de watergang langs het stuk grond met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" zal verdwijnen.

12.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de 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. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

In het rapport "Quicksan Wet natuurbescherming Noortveer te Voorschoten" van adviesbureau E.C.O. Logisch van 1 februari 2018 wordt aanbevolen om nader onderzoek uit te laten voeren naar de aanwezigheid van de platte schijfhoren en de functie van vliegroute voor vleermuizen als de intentie bestaat om de brede watergang in het plangebied te dempen. De raad stelt dat het niet nodig is om de brede watergang te dempen om het plangebied te realiseren. De intentie om de watergang te dempen bestaat volgens de raad niet, maar deze zal juist in stand worden gelaten. De raad stelt dat ter plaatse van de gronden met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" een brug zal worden aangelegd. De Afdeling acht dit voldoende geborgd, gelet op de bestemmingsomschrijving. Hierin staat dat gronden met de bestemming "Water" mede dienen voor behoud, versterking en/of herstel van de aan deze gronden eigen zijnde landschap-, natuur- en/of cultuurhistorische waarden.

Gelet op het voorgaande, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Immers, in ieder geval is een wijze van uitvoering mogelijk waarbij verzekerd is dat effecten op broedvogels, foeragerende vleermuizen en platte schijfhorens uitblijven.

Het betoog faalt.

13. De vennootschap en anderen stellen dat ten onrechte geen verplichting in het bestemmingsplan is opgenomen op grond waarvan voorafgaand aan bouw- en aanlegwerkzaamheden onderzoek wordt verricht naar de aanwezigheid van niet-gesprongen explosieven. De vennootschap en anderen menen voorts dat onvoldoende is onderbouwd dat de algemene kostenpost die in het exploitatieplan is opgenomen hoog genoeg is om eventuele saneringskosten in verband met niet gesprongen explosieven te kunnen dekken.

13.1. De raad wijst erop dat voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan onderzoek is verricht naar de aanwezigheid van niet gesprongen explosieven. De resultaten

van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Vooronderzoek Duivenvoordecorridor-Voorschoten" van AVG Explosieven Opsporing Nederland van 16 maart 2016. In het rapport is een deel van het plangebied aangemerkt als verdacht gebied. Daarom wordt geadviseerd om voorafgaand aan werkzaamheden detectieonderzoek uit te voeren. Dit detectieonderzoek zal volgens de raad worden verricht bij het bouwrijp maken van de gronden. De raad stelt dat voor zover op grond van dit detectieonderzoek de verdenking ontstaat dat er explosieven in de bodem aanwezig zijn, de Explosieven Opruimingsdienst zal worden ingeschakeld.

13.2. De Afdeling overweegt dat het gedeelte van het plangebied dat in het rapport "Vooronderzoek Duivenvoordecorridor-Voorschoten" van AVG Explosieven Opsporing Nederland van 16 maart 2016 is aangemerkt als verdacht gebied waar zich explosies kunnen voordoen, in eigendom is van de gemeente. Hiermee heeft de gemeente het in haar macht om onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van niet-gesprongen explosieven. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen dat dit daadwerkelijk zal gebeuren. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid kunnen afzien van een verplichting hiertoe in het bestemmingsplan.

De raad stelt voorts dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening is gehouden met de kosten voor het detectieonderzoek voor eventueel aanwezige explosieven. Deze kosten van detectieonderzoek zijn verdisconteerd in het exploitatieplan. Als uit dit detectieonderzoek zou blijken dat sprake is van de aanwezigheid van niet-gesprongen explosieven, zal op dat moment worden nagegaan of dit dient te leiden tot een herziening van het exploitatieplan. De vennootschap en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat, voor zover de kosten voor het opruimen van eventuele explosieven op grond van het exploitatieplan niet kunnen worden verhaald, die kosten zodanig hoog zijn, dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten aannemen dat het bestemmingsplan om die reden niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Molenbiotoop

14. De vennootschap en anderen betogen dat de voorziene woningen binnen de molenbiotoop "Knipmolen" zijn voorzien en betwijfelen of voldoende rekening is gehouden met de regels met betrekking tot de bescherming binnen de molenbiotoop van deze molen in de Verordening ruimte 2014 (hierna: de Verordening).

14.1. De raad beroept zich op het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

14.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

14.3. De Afdeling overweegt dat artikel 2.3.5, van de Verordening, voor zover deze bepaling ziet op de vrije windvang van de molen, ziet op de bescherming van het gebruik van de in de provincie aanwezige molens. De vennootschap en anderen zijn geen eigenaar en ook geen exploitanten van de molen. Derhalve strekt de regeling in zoverre kennelijk niet tot bescherming van het belang van de vennootschap en anderen. Deze bepalingen zien echter tevens op het zicht op de molen en zien daarmee ook op bescherming van het belang van

omwonenden met zicht op de molen. [persoon C] en [vennoot A] zijn gezamenlijk eigenaar van het perceel aan de [locatie A], waarop een woonhuis staat. Ter zitting is gebleken dat zij vanuit hun woning geen vrij zicht hebben op de molen, maar dat deze alleen zichtbaar is wanneer zij door hun kas kijken. De woning staat niet binnen de molenbiotoop en op ongeveer 500 m van de molen. Daargelaten de vraag of het relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat de vennootschap en anderen zich wat betreft het zicht beroepen op artikel 2.3.5 van de Verordening, overweegt de Afdeling dat met het voorliggende bestemmingsplan, dat voorziet in verschillende bouwvlakken en groen, voldoende recht wordt gedaan aan de eis in artikel 2.3.5 van de Verordening dat het zicht op de molen niet verder mag worden beperkt. Daarbij is van belang dat het uitzicht op de molen in de bestaande situatie in aanzienlijke mate wordt belemmerd door de kas. Het betoog faalt.

Programma Ruimte

15. De vennootschap en anderen betogen dat er in strijd met het Programma Ruimte ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting in de planregels is opgenomen om de aanleg van 15.000 m² aan groenvoorzieningen te waarborgen.

15.1. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan provinciaal beleid. De raad dient met dit beleid rekening te houden, hetgeen betekent dat hij dit beleid in de belangenafweging dient te betrekken.

15.2. Daargelaten in hoeverre in het Programma Ruimte daadwerkelijk de verplichting is opgenomen om te voorzien in 15.000 m² aan groen, stelt de raad dat hij zich wel gebonden acht aan het streven om 15.000 m² aan groenvoorzieningen te realiseren. Dit is ook aangegeven in de plantoelichting. De raad stelt dat op grond van artikel 2, lid 2.1 en lid 2.2, van het exploitatieplan, gezien in samenhang met de ruimtegebruikskaat is gegarandeerd dat 23.000 m² groen wordt gerealiseerd. Bovendien blijven de gronden waarop wordt voorzien in groen, in eigendom van de gemeente, zodat volgens de raad ook niet hoeft te worden getwijfeld dat het groen daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De Afdeling is van oordeel dat aldus voldoende vaststaat dat wordt voorzien in groenvoorzieningen.

Het betoog faalt.

Beeldkwaliteit

16. De vennootschap en anderen betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met de regels met betrekking tot de bescherming van de beeldkwaliteit in de Verordening. Zij wijzen erop dat in het kader van de vergunningverlening op grond van artikel 9, lid 9.3, aanhef en onder c, van de planregels slechts de eis wordt gesteld dat advies wordt ingewonnen bij het kwaliteitsteam Duivenvoordecorridor dan wel een landschapsdeskundige of een deskundige op het gebied van cultuurhistorie. Zij vinden het onterecht dat van dit advies kan worden afgeweken. De vennootschap en anderen wijzen er bovendien op dat het vereiste om advies in te winnen niet geldt voor vergunningvrije bouwwerken die kunnen worden opgericht op stroken grond met de bestemming "Groen" die zijn gelegen achter woningen en kunnen worden gebruikt als tuinen.

16.1. In de plantoelichting staat:

"Het bestemmingsplan is gericht op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door een gereguleerde ontwikkeling van groen en woningbouw. Het wordt een gevarieerd gebied waarin groen, water en bebouwing elkaar afwisselen en de eigenheid van het gebied goed

tot zijn recht komt. De cultuurhistorische waarden van zowel het landschap, het water als de bebouwing is als inspiratiebron gebruikt voor de nieuwe invulling. Daarmee krijgt het gebied een eigen identiteit die zich onderscheidt van (nieuwbouw)locaties in het dorp. Wonen in Noortveer is wonen in het landelijk gebied en vraagt een niet-stedelijke ontwikkeling. Deze planlocatie valt binnen het door het Rijk aangewezen Beschermd Stads- en Dorpsgezicht "Landgoederenzone Wassenaar-Voorschoten-Leidschendam." Dit betekent dat bouwwerken niet mogen leiden tot een onevenredige aantasting van de waardevolle landschaps- en bebouwingsstructuren en landschapselementen. Voordat er vergunning wordt verleend moet advies worden ingewonnen bij het kwaliteitsteam Duivenvoordecorridor, dan wel een landschapsdeskundige/deskundige op het gebied van cultuurhistorie. Ook is er een aanlegvergunningenstelsel opgenomen."

Verder staat in de plantoelichting dat voor de Duivenvoordecorridor een beeldkwaliteitsplan is opgesteld. Dit beeldkwaliteitsplan is opgenomen als bijlage 1 bij de planregels en is uitgewerkt in kwaliteitseisen. Aan deze kwaliteitseisen moet worden voldaan bij de ontwikkeling van het ontwerp. In de beeldkwaliteitsparagraaf in de plantoelichting worden deze kwaliteitseisen genoemd. Op grond van de planregels moet in de planontwikkeling rekening worden gehouden met deze eisen.

16.2. Op de verbeelding is aan het gehele plangebied de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stads- en dorpsgezicht" toegekend.

16.3. De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan op grond van artikel 2.2.1, vierde lid, van de Verordening een motivering moet bevatten waaruit blijkt dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft. Het plan moet deze motivering bevatten, omdat het voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling waarbij de richtpunten van de kwaliteitskaart in het geding zijn. Het plangebied is op de kwaliteitskaart aangewezen als groene buffer. Hiervoor gelden de richtpunten dat er geen grootschalige nieuwe ontwikkelingen mogen plaatsvinden en dat nieuwe ontwikkelingen moeten bijdragen aan de recreatieve gebruiks- en belevingswaarde en de contrastkwaliteit met het stedelijk gebied. De Afdeling stelt vervolgens vast dat het plan de in de Verordening bedoelde motivering bevat in de vorm van het beeldkwaliteitsplan dat is opgenomen als bijlage 1 bij de planregels. Op de gronden in het plangebied geldt vanwege de toekenning van de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stads- en dorpsgezicht" dat gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde, niet zijn toegestaan. Op grond van artikel 9, lid 9.3, van de planregels kan hiervan bij omgevingsvergunning worden afgeweken als aan alle drie in dit artikel genoemde voorwaarden wordt voldaan. Eén van de voorwaarden is dat het bevoegd gezag schriftelijk advies moet inwinnen bij het kwaliteitsteam Duivenvoordecorridor, een landschapsdeskundige of een deskundige op het gebied van cultuurhistorie. De tweede voorwaarde is dat een bouw- of inrichtingsplan of een beoogde wijze van gebruik geen onevenredige afbreuk doet aan respectievelijk mede strekt tot het behoud en/of de versterking van de historisch-ruimtelijke, landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden en/of elementen. De derde voorwaarde is dat het realiseren van de krachtens dit bouw- of inrichtingsplan op de gronden in het plangebied gelegde bestemmingen niet mag leiden tot een onevenredige aantasting van de waardevolle landschapselementen zoals beschreven in het beeldkwaliteitsplan dat is opgenomen als bijlage 1 bij de planregels. De raad stelt dat hiermee wordt gewaarborgd dat een ruimtelijke ontwikkeling alleen mogelijk kan worden gemaakt als wordt gemotiveerd dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft. Volgens de raad wordt dus voldaan aan artikel 2.2.1, vierde lid, van de Verordening. De Afdeling acht dit juist.

Het betoog faalt.

16.4. De raad stelt dat het niet of nauwelijks mogelijk is om op de gronden met de bestemming "Groen" vergunningvrije bouwwerken op te richten. Dit volgt volgens hem uit de aanwijzing van het gebied als beschermd stads- en dorpsgezicht in artikel 9 van de planregels, in combinatie met artikel 4a, tweede lid, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. De raad stelt voorts dat het vanwege de toekenning van de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stads- en dorpsgezicht" sowieso onmogelijk is om gronden met de bestemming "Groen" gedeeltelijk in te richten als erf ten behoeve van een hoofdgebouw. Het bestemmingsplan verbiedt de inrichting als erf vanwege het bouwverbod in artikel 9, lid 9.2, van de planregels. Daarom kunnen de gronden met de bestemming "Groen" niet worden aangemerkt als erf in de zin van artikel 1 van Bijlage II van het Bor. Omdat deze gronden geen erf zijn, kunnen deze evenmin worden aangemerkt als achtererf als bedoeld in die bepaling. Verder stelt de raad dat de gronden met de bestemming "Groen" niet door de gemeente zullen worden uitgegeven en eigendom blijven van de gemeente. Daarnaast stelt hij dat de artikelen 4 en 5 van het exploitatieplan ertoe verplichten dat de gronden met de bestemming "Groen" worden ingericht overeenkomstig een inrichtingsplan, waarmee het college van burgemeester en wethouders heeft ingestemd, zodat is gewaarborgd dat daarmee wordt voldaan aan de kwaliteitseisen die daaraan uit een oogpunt van beeldkwaliteit moeten worden gesteld. Vanwege het voorgaande oordeelt de Afdeling dat de raad terecht van mening is dat het niet reëel is om te stellen dat op gronden met de bestemming "Groen" vergunningvrije bouwwerken zullen worden opgericht.

Het betoog faalt.

M.e.r.-beoordelingsplicht

16.5. Volgens de vennootschap en anderen had bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht. Zij wijzen hierbij op de categorieën D.11.2, D. 11.4 en D.9 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.).

16.6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 9 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2298](#), bevat artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. sinds 7 juli 2017 de verplichting voor het bevoegd gezag om de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid en 7.20a van de Wet milieubeheer toe te passen. Deze artikelen zijn opgenomen in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer. Op grond hiervan is het bevoegd gezag verplicht om een beslissing te nemen omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Deze beslissing wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genoemd. Een dergelijk m.e.r.-beoordelingsbesluit is sinds 7 juli 2017 dus niet alleen vereist indien sprake is van een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het besluit m.e.r. en de drempelwaarden voor de desbetreffende activiteit worden overschreden, maar ook indien de drempelwaarden niet worden overschreden.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer ook voor bestemmingsplannen geldt. Aan de wijziging van paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer en artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. ligt immers de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van de m.e.r.-richtlijn ten grondslag. In het licht van de gewijzigde m.e.r.-richtlijn is naar het oordeel van de Afdeling buiten twiifel dat de gewijzigde regeling in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer ook

betrekking heeft op ambtshalve te nemen besluiten.

16.7. Het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, betekent dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Vaststaat dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen, zodat aanleiding bestaat het plan te vernietigen vanwege strijd met de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid en 7.20a van de Wet milieubeheer.

16.8. Er is alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit van 26 september 2019 overgelegd bij brief van 27 september 2019. Gelet hierop zal de Afdeling nu artikel 8:41a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een geschil zo mogelijk definitief beslecht, beoordelen of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

16.9. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit wordt geconcludeerd dat er gelet op de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van de potentiële effecten geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen optreden. Daarbij is van belang geacht dat het woningbouwproject "Noortveer" relatief kleinschalig is. In de m.e.r.-beoordeling staat dat het plan leidt tot een kwaliteitsimpuls door herstel van de openheid van het landschap, tot versterking van de cultuurhistorische kwaliteit en versterking van natuurwaarden. Er is dan ook geen aanleiding gezien een milieueffectrapportage op te stellen.

16.10. De vennootschap en anderen betogen over het m.e.r.-beoordelingsbesluit dat daarin niet alle functies, zoals recreatie, natuur, landbouw en woningbouw voor de gehele Duivenvoordecorridor in samenhang zijn gezien. Er is slechts gekeken naar woningbouw.

16.11. De Afdeling is van oordeel dat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling geen rekening hoefde te worden gehouden met andere gronden die buiten het plangebied, maar in de Duivenvoordecorridor liggen. Hierbij is van belang de toelichting van de raad ter zitting dat de woningbouwprojecten, gelet op de afstand daartussen, in planologische zin als losstaande projecten zijn aan te merken. De Afdeling acht dit juist. Voorts faalt het betoog dat alle functiewijzigingen in de m.e.r.-beoordeling in samenhang hadden moeten worden gezien. Hierbij is van belang dat de functieverandering die met dit plan is voorzien is gericht op een kwaliteitsimpuls door herstel van de openheid van het landschap, tot versterking van de cultuurhistorische kwaliteit en versterking van natuurwaarden. De woningbouw in het gebied is de enige kostendrager om op voormalige glastuinbouwgebieden een kwaliteitsimpuls en versterking van de natuurwaarden mogelijk te maken.

Het betoog faalt.

16.12. Het aangevoerde geeft aldus geen aanleiding om te oordelen dat het alsnog genomen m.e.r.-beoordelingsbesluit niet voldoet aan de wettelijke vereisten.

Bebouwingspercentage

17. [vennoot A] betoogt dat het bebouwingspercentage voor zijn percelen hoger had moeten worden vastgesteld. Hij meent aanspraak te kunnen maken op een bebouwingspercentage van 15%, zodat hij in de onteigeningsprocedure een beroep op zelfrealisatie kan doen. Onder verwijzing naar uitspraken van de Afdeling van 2 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP6388](#), en 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP3699](#), suggereert hij dat de situering van de woningen binnen het plangebied zodanig is vastgesteld dat enkel de gemeente wordt bevoordeeld ten opzichte van de andere partijen binnen het plangebied.

17.1. De raad heeft bij het vaststellen van een bestemmingsplan beleidsruimte om de bestemmingen aan te wijzen. De raad stelt dat hij de keuze voor de situering van de woningen niet heeft gebaseerd op de grondposities binnen het gebied, maar op landschappelijke en stedenbouwkundige overwegingen die verband houden met de beoogde verbetering van de ruimtelijke kwaliteit binnen het plangebied. De Afdeling stelt vast dat dit ruimtelijke motieven zijn. De stelling van de vennootschap en anderen dat de woningen ook op een andere manier kunnen worden gesitueerd, hebben zij niet onderbouwd. Daarom wordt hierin geen aanleiding gezien om te oordelen dat de raad de bestemmingen niet heeft mogen aanwijzen, zoals hij dat heeft gedaan.

Het betoog faalt.

Herhalen en inlassen zienswijze

18. De vennootschap en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De vennootschap en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

In stand laten rechtsgevolgen

19. De Afdeling ziet gelet op hetgeen is overwogen in 16.8 tot en met 16.12 aanleiding om de rechtsgevolgen van het plan in stand te laten.

Conclusie van het beroep tegen het bestemmingsplan

20. Het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is gegrond, omdat de onder 16 weergegeven beroepsgrond slaagt. De Afdeling ziet echter aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten vanwege wat onder 16.8 tot en met 16.12 is overwogen en gelet op het feit dat alle overige beroepsgronden niet slagen.

EXPLOITATIEPLAN

Het beroep van de vennootschap

Intrekking

21. Het beroep van de vennootschap is ter zitting ingetrokken, voor zover het is ingediend door [vennoot B].

Ontvankelijkheid

22. De raad stelt dat het beroep van de vennootschap en anderen, voor zover dat is ingesteld door de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A], voor zover dat is gericht tegen het financiële deel van het exploitatieplan, niet-ontvankelijk is, aangezien zij bij dat besluit geen belanghebbenden zijn.

22.1. Het beroep van de vennootschap en anderen, voor zover dat is ingesteld door de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A] ziet op het financiële deel en het niet-financiële deel van het exploitatieplan. Ten aanzien van de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A] staat vast dat zij geen gronden in het exploitatiegebied in eigendom hebben.

Evenmin hebben zij een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro gesloten met betrekking tot gronden in het exploitatiegebied. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A] die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van het financiële deel van het exploitatieplan, kunnen zij niet als belanghebbenden bij dit deel van het exploitatieplan worden aangemerkt.

Het beroep van de vennootschap en anderen, voor zover dat is ingesteld door de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A], en voor zover zich dat richt tegen het financiële deel van het exploitatieplan, is niet-ontvankelijk.

22.2. Het beroep van [persoon C] dat ziet op het financiële deel van het exploitatieplan zal inhoudelijk worden behandeld. Het beroep van de vennootschap en anderen tegen het niet-financiële deel van het exploitatieplan - in dit geval de koppelingsregeling - zal tevens inhoudelijk worden beoordeeld.

Zienswijzenprocedure

23. [persoon C] betoogt dat de raad zich bij de beantwoording van de zienswijze ten onrechte enkele keren heeft beroepen op artikel 6:22 van de Awb, omdat dit artikel niet van toepassing is als uitvoering wordt gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

23.1. De raad stelt dat in de zienswijzennota bij vier onderdelen van de zienswijze - betrekking hebbend op het verlagen van de subsidieopbrengsten en/of het opnemen dan wel verhogen van ramingen van kosten - is aangegeven dat de zienswijze in zoverre onbegrijpelijk wordt geacht, omdat een aanpassing van het exploitatieplan naar aanleiding van de zienswijze tot gevolg zou hebben dat de exploitatiebijdrage, die wordt toegerekend aan de gronden van [persoon C], in dat geval zou worden verhoogd. In de tekst van de beantwoording van de zienswijze is daaraan de zinsnede toegevoegd: "vergelijk artikel 6:22 van de Awb". De Afdeling is van oordeel dat de raad terecht stelt dat uit de zienswijzennota niet volgt dat ter zake toepassing is gegeven aan artikel 6:22 van de Awb, maar dat slechts ter vergelijking een relatie is gelegd met de toepassing van artikel 6:22 van de Awb in de fase van bezwaar en beroep. Gelet hierop is anders dan [persoon C] stelt geen sprake van een onzorgvuldige voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan.

Het betoog faalt.

Raming inbrengwaarden gronden Kniplaan

24. [persoon C] betoogt dat de inbrengwaarden van de op de Eigendommenkaart als 1.1 aangeduide gronden, oftewel de Kniplaan, onjuist zijn geraamd. Volgens hem is ten onrechte uitgegaan van een symbolische koopsom. Hierbij is aangegeven dat de gronden in het bestemmingsplan "Noortveer" zijn bestemd voor "Verkeer - Verblijfsgebied", "Water" en "Groen", terwijl aan deze gronden in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Natuurgebieden" van 27 mei 1977 de bestemming "Weg, fietspad, voetpad, parkeerstrook" was toegekend. Op basis van het bestemmingsplan Noortveer is er een ruimer gebruik mogelijk op de gronden dan op basis van het vorige bestemmingsplan, waaronder aanlegplaatsen en speelgelegenheden. [persoon C] betoogt met verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3227](#), dat in het taxatierapport met betrekking tot deze gronden ten onrechte is geconcludeerd dat het gebruik en de bestemming ervan niet wijzigen in het voorliggende plan ten opzichte van het vorige

bestemmingsplan.

24.1. In het rapport "Deskundigenadvies inbrengwaarde bestemmingsplan Noortveer" van Gloudemans van 6 september 2018 staat: "Met betrekking tot het deel dat noodzakelijk is van de Kniplaan is door de deskundigen overwogen dat de bestemming en het gebruik van de weg niet verandert. Deze is derhalve gewaardeerd op € 1,00 euro de massa."

De Afdeling stelt vast dat de Kniplaan op grond van het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Natuurgebieden" was bestemd als weg. De Kniplaan behoudt deze bestemming in het voorliggende plan. Gelet hierop is sprake van een andere situatie dan in de uitspraak van de Afdeling van 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3227](#), waar het ging om een wijziging van de bestemming "Bedrijf" naar "Verkeer". Weliswaar is in het voorliggende plan sprake van kleine veranderingen aan de op deze bestemming betrekking hebbende regels ten opzichte van de regels terzake, als opgenomen in het vorige bestemmingsplan, maar deze zijn volgens de raad toe te schrijven aan een voorgestane uniformering van planregels en hebben daarom geen gevolgen voor de voorgenomen herontwikkeling. Niet ter discussie staat dat de weg een weg blijft. Ten aanzien van de stelling van [persoon C] dat een redelijk handelend en denkend koper de bestaande weg door de beperkte extra planologische mogelijkheden, zoals aanlegplaatsen en speelgelegenheden, hoger zal waarderen dan slechts een weg, stelt de raad dat er tussen verkeersbestemmingen weliswaar enige planologische verschillen zijn, maar dat deze niet tot effect hebben dat de markt gronden met de in het plan vervatte verkeersbestemming anders zal waarderen. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is en is van oordeel dat de raad heeft mogen uitgaan van een symbolische koopsom van € 1,00 euro. Hierbij is van belang dat de gronden op basis van het vorige bestemmingsplan reeds een verkeersbestemming hadden, deze verkeersbestemming in het plan is gecontinueerd en de raad heeft kunnen oordelen dat de mogelijk gemaakte extra functies geen hogere waarde tot gevolg hebben.

Het betoog faalt.

Verhoging te verhalen kosten en nog niet ontwikkelde gronden

25. [persoon C] vreest dat bij een herziening van het exploitatieplan een verhoging van de kosten zal worden omgeslagen over de gronden die nog niet ontwikkeld zijn.

25.1. De Afdeling overweegt dat een herziening van het exploitatieplan thans niet aan de orde is, zodat deze beroepsgrond reeds daarom faalt. Overigens geldt dat bij een herziening van het exploitatieplan een verhoging van de kosten op grond van artikel 6.18 van de Wro wordt omgeslagen over alle uitgeefbare gronden binnen het exploitatieplangebied. Hierdoor vindt de omslag plaats over zowel gronden die op dat moment reeds zijn ontwikkeld, respectievelijk tot ontwikkeling worden gebracht, als over gronden die op dat moment nog moeten worden ontwikkeld. Het is slechts zo dat degenen die al een omgevingsvergunning voor bouwen hebben ontvangen, niet met een aanvullende exploitatiebijdrage terzake kunnen worden geconfronteerd. Bedoeld nadeel blijft dan ten laste van de gemeente.

Het betoog faalt.

Kosten opruimen explosieven

26. [persoon C] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft onderbouwd waarom er geen kostenpost is opgenomen voor het eventueel opruimen van explosieven.

26.1. De raad stelt dat nog geen rekening hoeft te worden gehouden met kosten voor het opruimen van explosieven, nu uit de ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan

aanwezige onderzoeken niet is gebleken dat sprake is van de aanwezigheid van niet-gesprongen explosieven. Indien naderhand mocht blijken dat dergelijke explosieven toch aanwezig zijn, dan zullen de daarmee gepaard gaande opruimkosten in de eerstvolgende herziening van het exploitatieplan worden opgenomen. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee voldoende heeft gemotiveerd waarom voor het opruimen van explosieven geen kosten zijn opgenomen in de exploitatieopzet.

Het betoog faalt.

Voorziening tegemoetkoming planschade

27. [persoon C] betoogt dat de planschade voor zijn gronden ten onrechte niet in het exploitatieplan is opgenomen. Ten onrechte wordt ervan uitgegaan dat de planschade anderszins verzekerd is. In dit verband wijst [persoon C] naar de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2615](#).

Hij voert verder aan dat door Gloudemans bij het bepalen van de werkelijke waarde van zijn gronden onvoldoende rekening is gehouden met het tot dusver bestaande planologische regime dat is neergelegd in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Natuurgebieden" van 27 mei 1977.

27.1. De raad stelt dat de inbrengwaarden op basis van een volledige schadeloosstelling, zoals vermeld in artikel 40 van de onteigeningswet, zijn bepaald en dat geen afzonderlijke post is opgenomen voor planschade, omdat dit zou resulteren in een dubbeltelling.

27.2. De Afdeling overweegt dat de hoogte van de schadeloosstelling nog niet bekend was in de situatie die aan de orde was in de uitspraak van 16 juli 2014, waardoor niet met zekerheid gesteld kon worden of er sprake was van planschade. In dit geval is sprake van ramingen die wel op elkaar afgestemd kunnen worden. Indien de inbrengwaarde op basis van volledige schadeloosstelling is bepaald - zoals in dit geval - en ook nog een aparte kostenpost voor een tegemoetkoming in directe planschade in de exploitatieopzet zou zijn opgenomen, dan zou dat resulteren in een dubbeltelling. De raad heeft dit ter zitting toegelicht. De Afdeling overweegt dat een tegemoetkoming voor planschade voor de gronden van [persoon C] daarom niet afzonderlijk in de exploitatieopzet van het plan hoefde te worden opgenomen. [persoon C] kan een concreet verzoek om tegemoetkoming in planschade indienen. Indien een dergelijk verzoek wordt gehonoreerd, dan zal bij een herziening van het exploitatieplan de betreffende kostenpost in de exploitatieopzet dienen te worden opgenomen. Daarnaast zal dan de raming van de inbrengwaarde diensgevolge dienen te worden aangepast, omdat op basis van artikel 40f van de onteigeningswet deze kostenpost dan op de werkelijke waarde in mindering zal moeten worden gebracht. Voor zover [persoon C] denkt dat het splitsen van deze procedures een voordeel kan hebben doordat sprake zal zijn van verschillende peildata, wordt overwogen dat in de exploitatieopzet van een exploitatieplan wordt uitgegaan van één peildatum.

Het betoog faalt.

27.3. Ten aanzien van de gebruikswaarde stelt [persoon C] dat de taxateur bij de berekening ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het tot dusver bestaande planologische regime dat is neergelegd in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Natuurgebieden" van 27 mei 1977. De raad stelt hieromtrent dat de taxateur heeft aangegeven dat het perceel grotendeels is bebouwd en dat het de hoogste waarde ontleent aan het huidige gebruik. Het bestemmingsplan uit 1977 biedt geen extra mogelijkheden ten opzichte van het huidige gebruik. Zelfs indien de planologisch toegestane mogelijkheden niet volledig zouden zijn

benut, dient er rekening mee gehouden te worden dat de thans onbenutte extra bouwmogelijkheden alleen benut kunnen worden na het slopen van de huidige bebouwing. Dit houdt in dat een redelijk handelend en denkend koper de gronden op basis van de mogelijkheden die het bestemmingsplan uit 1977 biedt, niet anders zou waarderen dan een waardering op basis het huidige gebruik, zoals aangenomen in het taxatierapport. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is.

Het betoog faalt.

Kosten opheffing erfdienstbaarheden

28. [persoon C] betoogt dat het exploitatieplan onzorgvuldig is voorbereid nu de exacte ligging van erfdienstbaarheden niet is bepaald en niet is nagegaan welke kosten het opheffen van erfdienstbaarheden met zich meebrengt.

28.1. Naar aanleiding van de zienswijze van [persoon C] is door de taxateur voor het ramen van de inbrengwaarde een onderzoek verricht naar de gevestigde erfdienstbaarheden. De toelichting daarop is opgenomen in het taxatierapport. De raad stelt dat [persoon C] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de uitgangspunten die taxateurs ter zake hebben gehanteerd, niet correct waren. Naar aanleiding van het beroepschrift van [persoon C] heeft de gemeente het erfdienstbaarhedenonderzoek dat is verricht bij de aankoop van met een erfdienstbaarheid belaste percelen beschikbaar gesteld. Ditzelfde geldt voor de afspraken die door de koper van een perceel zijn gemaakt met de verkoper die een recht van weg en een erfdienstbaarheid van uitweg over een perceel had. Tevens is aanvullend erfdienstbaarhedenonderzoek uitgevoerd naar de erfdienstbaarheden als dienend en heersend erf op het perceel van [persoon C]. Uit deze stukken blijkt dat er meerdere erfdienstbaarheden op percelen in het exploitatieplangebied - onder andere van overpad, uitweg en trekvaart - zijn gevestigd. In het deskundigenadvies is onder §2.1. reeds aangegeven dat de trekvaart in de nieuwe plannen bevaarbaar blijft, hetgeen eveneens is geborgd in artikel 4.2c van de regels van het bestemmingsplan. De erfdienstbaarheden die betrekking hebben op deze trekvaart, hoeven dan ook niet te worden gewijzigd. Voor de overige erfdienstbaarheden merkt de raad op dat er bij de aankoop van met een erfdienstbaarheid belaste percelen ter zake afspraken zijn gemaakt, dan wel dat deze erfdienstbaarheden kunnen blijven voortbestaan. Op basis van deze nadere stukken zien de deskundigen geen aanleiding om tot een andere raming te komen. Met betrekking tot de zienswijze van [persoon C] dat de kosten onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt, stelt de raad dat het bestemmingsplan voorziet in ontsluitingsmogelijkheden, waardoor de kosten voor het vrijmaken van persoonlijke rechten zich hooguit zullen beperken tot de kosten, verbonden aan notariële activiteiten. Er vallen volgens de raad naast de kosten verbonden aan de activiteiten geen andere kosten te verwachten, zoals die als verbonden aan het moeten realiseren van nieuwe mogelijkheden om percelen te ontsluiten, dan wel het ter zake moeten betalen van schadevergoedingen. De raming van € 1.000,00 ziet dan ook enkel op bedoelde notariële activiteiten. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat dit onjuist is. De raad stelt dat de betreffende kostenpost bij een herziening van het exploitatieplan kan worden aangepast indien er in de toekomst omstandigheden blijken te zijn die hiertoe aanleiding geven. De Afdeling acht dit juist.

Het betoog faalt.

Raming gronduitgiftepreizen

29. [persoon C] betoogt dat de raad niet overeenkomstig het gemeentelijke grondprijsbeleid de uitgiftepreizen heeft geraamd, nu de waarde is bepaald door de bandbreedte van de

opbrengsten uit gerealiseerde gronduitgiftetransacties in naastgelegen gebieden, hetgeen een comparatieve methode is. De raad heeft niet gemotiveerd waarom is afgeweken van het beleid om de grondprijs te bepalen op basis van een residuele grondwaardeberekening.

29.1. De raad stelt dat de raming van de uitgifteprijsen is gebaseerd op een zelfstandige waardering, uitgevoerd in overleg met een externe makelaar. Het betreft hier ook een waardering op basis van een residuele grondwaardeberekening. Deze aanpak is daarmee overeenkomstig het gemeentelijke grondprijsbeleid.

Het betoog mist feitelijke grondslag.

Onteigeningsschadeloosstelling

30. [persoon C] betoogt dat de deskundigen op basis van het rapport "Partijdeskundig waardeadvies schadeloosstelling conform artikel 40 e.v. Onteigeningswet" van AAB van 1 januari 2018 een preciezere inschatting hadden kunnen maken over de vraag of uitgegaan dient te worden van reconstructie of liquidatie bij het ramen van de inbrengwaarde op basis van volledige schadeloosstelling.

30.1. In het rapport "Deskundigenadvies inbrengwaarde bestemmingsplan Noortveer" van Gloudemans van 6 september 2018 staat hierover: "Om een gemotiveerde keuze te maken tussen liquidatie dan wel reconstructie zijn onder andere gegevens nodig over het bedrijf, het bedrijfsresultaat, de leeftijd van de eigenaar, eventuele bedrijfsopvolging alsmede de beschikbaarheid van vervangende locaties. Doordat de deskundigen de eigenaar niet hebben gesproken en deze informatie niet tot hun beschikking hebben, kunnen zij niet motiveren welke keuze een maatman in dit geval zou maken. Derhalve is bij het ramen van de inbrengwaarde uitgegaan van reconstructie van het bedrijf. Hierbij zijn de uitgangspunten gelijk gehouden aan die van de raming met de inbrengwaarde van het gemeentelijk eigendom, waarbij rekening is gehouden met de afwijkende teelt specifieke voorzieningen."

30.2. De Afdeling stelt met verwijzing naar de uitspraak van 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP3699](#), voorop dat de onteigeningsrechter die oordeelt over de daadwerkelijke schadeloosstelling in geen enkel opzicht is gebonden aan de raming van de inbrengwaarden in een exploitatieplan. De Afdeling is van oordeel dat de raad voor wat betreft de raming van de inbrengwaarde heeft kunnen uitgaan van het rapport "Deskundigenadvies inbrengwaarde bestemmingsplan Noortveer" van Gloudemans van 6 september 2018. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat in het rapport "Partijdeskundig waardeadvies schadeloosstelling conform artikel 40 e.v. Onteigeningswet" van AAB van 1 januari 2018 niet specifiek is ingegaan op het rapport van Gloudemans. Daarin staat niet aangegeven waarom de in het rapport van Gloudemans gehanteerde uitgangspunten niet juist zouden zijn.

Het betoog faalt.

31. [persoon C] betoogt dat de koopprijzen voor de referentietransacties "Madeweg 72 te Monster" en "Hollewatering bij nummer 21 te Kwintsheul" door de deskundigen als vergelijkbaar zijn omschreven, maar dat de betreffende koopsommen veel hoger waren dan de door de deskundigen geraamde waarde. [persoon C] betoogt dat de deskundigen onvoldoende hebben aangegeven welke correcties zijn toegepast op deze referentietransacties en waarom moet worden aangesloten bij de onderzijde van de referentietransacties.

31.1. In het rapport "Deskundigenadvies inbrengwaarde bestemmingsplan Noortveer" van Gloudemans van 6 september 2018 staat hierover: "Indien rekening wordt gehouden met het

type opstal, de ouderdom etc, zijn van de 10 in het partijdeskundige waardeadvies genoemde referenties de transacties aan de Madeweg 12 te Monster en de Hollewatering 21 te Kwintsheul het meest vergelijkbaar. In de transactie Madeweg 12 in Monster is echter een woning betrokken. In de akte van levering is hieraan een waarde toegekend van € 311.400,00. Indien deze transactie daarvoor wordt gecorrigeerd bedraagt de aankoop nog maar € 938.660,00. Vervolgens zijn de kas en het glas van deze transactie groter dan van het te taxeren object, zodat deze koopsom op basis van de oppervlakte nog naar beneden moet worden gecorrigeerd. De transactie in Kwintsheul heeft betrekking op een moderner bedrijf, dat op een betere locatie is gelegen."

31.2. De raad stelt dat voor beide referenties in het rapport van Gloudemans gemotiveerd is aangegeven op welke onderdelen deze niet overeenkomen. Uit dat rapport blijkt vervolgens dat de deskundigen van Gloudemans bij de waardering gebruik gemaakt hebben van 14 referentietransacties, waarbij per referentie de relevante kenmerken zijn weergegeven.

Hieruit is gebleken dat de referentietransacties voor een groot deel lucratiever zijn, doordat de betreffende bedrijven moderner zijn, dan wel een woning hebben. Bij de finale waardering is vervolgens door de deskundigen een splitsing gemaakt tussen de waarde van de ondergrond en de waarde van de opstallen. Dit om hiermee de specifieke omstandigheden van de locatie in de grondwaarde te kunnen verrekenen. Hieruit volgt een waarde van afgerond € 922.000,00. Dit komt neer op een gemiddeld bedrag van € 53,00 per m². Dit bedrag komt overeen met de gevonden onderzijde van de referentietransacties, hetgeen de deskundigen rekening houdende met de ligging, het ontbreken van uitbreidingsmogelijkheden, alsmede de ouderdom van de onroerende zaak marktconform achten. In dat licht gezien was de taxatie van de deskundigen er niet specifiek op gericht om aansluiting te zoeken bij de onderzijde van de bandbreedte. De deskundigen hebben een berekening opgesteld om de waarde van de gronden te ramen. De uitkomst van deze berekening sluit aan bij de onderzijde van de bandbreedte. De Afdeling is van oordeel dat de vennootschap en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de aldus plaatsgevonden hebbende raming zodanig is dat de raad zich hierop niet heeft kunnen baseren.

Het betoog faalt.

Koppelingsregeling

32. De vennootschap en anderen geven aan dat zij in de zienswijze hebben aangegeven dat de in het ontwerpexploitatieplan opgenomen koppelingsregeling ertoe leidt dat er een voordeel is voor de gronden in eigendom van de gemeente, doordat deze eerst ontwikkeld kunnen worden. In de zienswijzennota is aangegeven dat dit samenhangt met het bouwverkeer en de gefaseerde ontwikkeling van dit gebied. De vennootschap en anderen verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BP3699](#)). In het exploitatieplan is aangegeven dat de gronden van [persoon C] (deelgebied A) pas later ontwikkeld mogen worden dan de gronden van de gemeente (deelgebied B). De reden zou zijn dat de woonstraat niet gebruikt zou hoeven te worden voor bouwverkeer voor de ontwikkeling van deelgebied A. De vennootschap en anderen geven aan dat deze belangenafweging niet evenwichtig is. Indien de vennootschap en anderen zelf het gebied willen ontwikkelen, zullen zij lang moeten wachten op de ontwikkeling van de gronden die in eigendom zijn van de gemeente. Daarnaast geldt dat de gronden van de gemeente op grond van artikel 12 van het bestemmingsplan niet ontwikkeld kunnen worden, althans dat er geen omgevingsvergunning kan worden verleend totdat het gebruik van de gronden door de vennootschap en anderen voor hun agrarisch bedrijf is beëindigd. In dit geval zou dat concreet betekenen dat eerst het gebruik van het agrarisch bedrijf van de vennootschap en anderen gestaakt zou moeten worden, waarna de gemeente deelgebied B kan ontwikkelen,

en de vennootschap en anderen daarna pas kunnen toekomen aan de ontwikkeling van hun terrein dat op dat moment braak ligt. Dit is onevenredig, doordat zij dan zowel geen inkomsten uit hun agrarisch bedrijf kunnen realiseren, alsmede dat zij niet de mogelijkheid hebben hun gronden al te ontwikkelen. De koppelingsregeling is daarmee onvoldoende gemotiveerd, en bevoordeelt de gronden in eigendom van de gemeente, aldus de vennootschap en anderen.

32.1. In de zienswijzennota is aangegeven dat, met toepassing van artikel 6.13, eerste lid, onder c.5 van de Wro, zich de noodzaak voordoet om een koppelingsregeling in de regels van het exploitatieplan op te nemen. In artikel 2.3 van de regels van het exploitatieplan is bepaald dat met het bouwrijp maken van uitgeefbaar gebied respectievelijk het bouwrijp maken van de openbare ruimte in deelgebied A niet mag worden aangevangen en een omgevingsvergunning voor het bouwen in deelgebied A niet mag worden verleend dan nadat voor de volledige oppervlakte van het uitgeefbare gebied binnen deelgebied B omgevingsvergunningen voor het bouwen van gebouwen zijn verleend en die vergunningen onherroepelijk in werking zijn getreden. Van de koppelingsregeling zijn uitgezonderd de werken en werkzaamheden genoemd in artikel 2.4 van de regels van het exploitatieplan. De koppelingsregeling is daardoor niet van toepassing op het in deelgebied A:

- a. verwijderen en afvoeren van bestaande opstallen, opstanden etc.;
- b. verwijderen van struiken, bomen etc.;
- c. detectie/onderzoek naar en ruiming van niet-gesprongen explosieven;
- d. uitvoering (nader) onderzoek c.q. treffen van uit archeologisch oogpunt noodzakelijke maatregelen;
- e. voor zover noodzakelijk het saneren van bodemverontreiniging afgestemd op de bodemfunctie.

Voorts is in artikel 9.4 van de regels van het exploitatieplan voorzien in de mogelijkheid dat bij (binnenplanse) omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de koppelingsregeling van artikel 2.3, in die zin dat:

- a. de start van het bouwrijp maken van uitgeefbaar gebied in deelgebied A mag worden vervroegd naar de datum van de start van het bouwrijp maken van uitgeefbaar gebied in deelgebied B;
- b. de start van het bouwrijp maken van de openbare ruimte in deelgebied A mag worden vervroegd naar de datum van de start van het bouwrijp maken van de openbare ruimte in deelgebied B;
- c. de datum van de verlening van omgevingsvergunningen voor het oprichten van gebouwen in deelgebied A mag worden vervroegd naar de datum van verlening van omgevingsvergunningen voor het oprichten van gebouwen in deelgebied B;

een en ander met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.1 en 2.2, indien ten tijde van de ontvangst van de vergunningaanvraag door de aanvrager genoegzame zekerheid is verstrekt over de integrale en gezamenlijke ontwikkeling van deelgebied A en B.

32.2. In paragraaf 4.2 van het exploitatieplan alsmede in de zienswijzennota is gemotiveerd aangegeven welke redenen aan het opnemen van deze koppelingsregeling ten grondslag liggen. Daarbij is onder meer van belang dat moet worden voorkomen dat woningen in deelgebied A reeds zijn gebouwd en worden bewoond, voordat de ontwikkeling van het

achterliggende deelgebied B gaat plaatsvinden. Vanuit onder meer het belang van verkeersveiligheid, bereikbaarheid en woongerief is het van belang dat het bouwrijp maken van het uitgeefbaar gebied en de openbare ruimte in deelgebied A (met inachtneming van de uitzonderingen genoemd in artikel 2.4) onderscheidenlijk de verlening van omgevingsvergunningen voor het bouwen van woningen in deelgebied A pas plaatsvindt nadat voor het volledige uitgeefbare gebied in deelgebied B omgevingsvergunningen voor het bouwen van de woningen zijn verleend en die vergunningen ook onherroepelijk in werking zijn getreden.

Daarbij is van belang dat in het kader van de ontwikkeling van deelgebied B de woonstraat in bruikbare vorm is gerealiseerd. Die woonstraat is aangegeven op de kaart deelgebieden, opgenomen als bijlage 9 bij het exploitatieplan. De realisatie van die woonstraat in bruikbare vorm betekent dat de woonstraat via de beide geprojecteerde aansluitingen is verbonden met de Kniplaan. Op deze wijze wordt bereikt dat het bouwverkeer dat betrokken is bij het bouwrijp maken van het uitgeefbaar gebied, de aanleg van de openbare ruimte en de bouw van woningen in deelgebied B, op een gestructureerde en (verkeers)veilige wijze dit deelgebied kan bereiken en de werkzaamheden aldus kunnen worden uitgevoerd. Na de verlening van de omgevingsvergunningen voor het bouwen in deelgebied B kan worden gestart met het voortzetten van de werkzaamheden voor het bouwrijp maken van deelgebied A en kunnen de omgevingsvergunningen voor het bouwen in deelgebied A worden verleend. Voor de bewoners van de dan inmiddels gebouwde woningen in deelgebied B betekent dit, dat de aangelegde woonstraat niet zal worden gebruikt voor bouwverkeer ten behoeve van de ontwikkeling van deelgebied A en dat verdere overlast zo veel mogelijk wordt beperkt. Dit komt ten goede aan de bereikbaarheid en het woongerief van de toekomstige bewoners in deelgebied B. Ook bevordert deze aanpak dat overlast en verkeersonveilige situaties voor de toekomstige bewoners in deelgebied A zo veel mogelijk worden beperkt. De raad stelt dat de koppelingsregeling gezien het vorenstaande niet tot doel heeft de gemeente, als grondeigenaar van de gronden in deelgebied B, vanuit financieel oogpunt te bevoordelen. De redenen die ten grondslag liggen aan de koppelingsregeling, maken dat deze in alle gevallen aan de orde zouden zijn, ongeacht wie de eigenaar is van de gronden in deelgebied A en B. De stelling van de vennootschap en anderen dat de motivering en onderbouwing niet evenwichtig zou zijn, wordt door de raad niet gedeeld.

Daarbij wordt voorts opgemerkt, dat in artikel 9.4 van de regels van het exploitatieplan is voorzien in een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid, die het mogelijk maakt dat de ontwikkeling van de deelgebieden A en B meer gelijktijdig plaatsvindt. Ook uit deze binnenplanse afwijkingsregeling volgt naar de mening van de raad dat de gemeente niet het oogmerk heeft om zich in financiële zin te bevoordelen op basis van haar eigendomspositie.

Gelet op het voorgaande stelt de raad zich op het standpunt dat dat de in het exploitatieplan opgenomen koppelingsregeling er niet toe leidt dat de gemeente bij de ontwikkeling van de haar in eigendom toebehorende gronden op een niet te rechtvaardigen wijze wordt bevoordeeld. De Afdeling is gelet op het doel van de koppelingsregeling, namelijk dat het tot ontwikkeling brengen van de deelgebieden A en B op een op elkaar afgestemde wijze plaatsvindt, van oordeel dat de raad in redelijkheid tot deze regeling heeft kunnen komen.

Herhalen en inlassen zienswijze

33. De vennootschap en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De vennootschap en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de

desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie van het beroep tegen het exploitatieplan

34. Het beroep tegen het exploitatieplan is ongegrond.

CONCLUSIE EN PROCESKOSTENVEROORDELING

35. Het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is gegrond, omdat de beroepsgrond met betrekking tot m.e.r.-beoordelingsplicht slaagt, maar de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit blijven in stand, nu die beoordeling alsnog op toereikende wijze is gedaan en de overige beroepsgronden niet slagen. Het beroep tegen het exploitatieplan is ongegrond.

36. Nu het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is vernietigd en het beroep in zoverre gegrond is, bestaat aanleiding de raad te veroordelen in de proceskosten van de vennootschap en anderen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de vennootschap onder firma Sunshine Grow en anderen, voor zover dat is ingesteld door de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A], en voor zover dat is gericht tegen het financiële deel van het exploitatieplan, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de vennootschap onder firma Sunshine Grow en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Voorschoten van 15 november 2018 waarbij het bestemmingsplan "Noortveer" is vastgesteld gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Voorschoten van 15 november 2018 waarbij het bestemmingsplan "Noortveer" is vastgesteld;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

V. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van 15 november 2018 waarbij het exploitatieplan "Noortveer" is vastgesteld, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Voorschoten tot vergoeding van bij de vennootschap onder firma Sunshine Grow en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1035,10 (zegge: duizendvijfendertig euro en tien cent), waarvan € 1024,00 is 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;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Voorschoten aan Sunshine Grow en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

w.g. Polak

voorzitter
De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2019

646.

BIJLAGE

Planregels

Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt: "De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groen, bestaande uit streekeigen groen, natuur en/of bos en/of grasland;
- b. bermen;
- c. plantsoenen;
- d. waterpartijen;
- e. waterhuishoudkundige voorzieningen;
- f. speeltoestellen;
- g. kunstobjecten;
- h. fiets- en voetpaden;
- i. parkeervoorzieningen;
- j. een gemaal ter plaatse van de functieaanduiding "gemaal".

Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt: "De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. waterberging;
- b. waterhuishouding;
- c. waterwegen ten behoeve van verkeer over water;
- d. waterlopen;
- e. vijvers, plassen, e.d.;
- f. bruggen;
- g. groenvoorzieningen;
- h. water- en oeverrecreatie, aanlegplaatsen en oeververbindingen;
- i. de bij de bestemming behorende overige bouwwerken;

De gronden met de bestemming "water" dienen mede voor behoud, versterking en/of herstel van de aan deze gronden eigen zijnde landschap-, natuur- en/of cultuurhistorische waarden."

Artikel 9, lid 9.1, luidt: "De gronden die op de verbeelding voorzien zijn van de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd stads- en dorpsgezicht" zijn behalve voor de daar

voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud en/of de versterking van de aanwezige historisch-ruimtelijke, landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden en/of elementen."

Lid 9.2 luidt: "Met betrekking tot de gronden als bedoeld in lid 9.1 geldt, in aanvulling op het bepaalde in Artikel 3 Groen, Artikel 4 Verkeer - verblijfsgebied, Artikel 5 Water, Artikel 6 Wonen - 1 of Artikel 7 Wonen - 2 van dit plan, de volgende bepalingen:

a. gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde, zijn niet toegestaan."

Lid 9.3 luidt: "Het bevoegd gezag kan bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 9.2 mits:

a. een bouw- of inrichtingsplan resp. een beoogde wijze van gebruik geen onevenredige afbreuk doet aan respectievelijk mede strekt tot het behoud en/of de versterking van de historisch-ruimtelijke, landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden en/of elementen;

b. het realiseren van de krachtens dit plan op de gronden in het plangebied gelegde bestemmingen mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van de waardevolle landschapselementen zoals beschreven in de beeldkwaliteitseisen in Bijlage 1 Beeldkwaliteitsplan;

c. alvorens te beslissen omtrent het al dan niet afwijken als bedoeld in lid 9.2 wint het bevoegd gezag schriftelijk advies in bij het kwaliteitsteam Duivenvoordecorridor danwel een landschapsdeskundige c.q. een deskundige op het gebied van cultuurhistorie."

Artikel 12 luidt: "Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan slechts worden verleend als binnen het gebied dat is aangeduid als "agrarisch bedrijf" de inrichting waarop paragraaf 3.5.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is, beëindigd is."

Artikel 16, lid 16.2, luidt:

"1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

2. [...].

3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

4. [...]."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, luidt: "Een exploitatieplan bevat voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig voor koppelingen hiertussen;"

Artikel 6.13, vijfde lid, luidt: "Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolgde de onteigeningswet."

Artikel 6.16 luidt: "Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door de gemeente in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten."

Artikel 6.18 luidt: "1. Ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, worden in het exploitatieplan uitgiftecategorieën vastgesteld. Zo nodig wordt daarbinnen een verder onderscheid aangebracht.

2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.

3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.

4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.

5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal."

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:22, van de Awb luidt: "Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

Artikel 8:69a luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Exploitatieplan

Artikel 1, lid 1.2, aanhef en onder g, van het exploitatieplan luidt: "Daarnaast wordt in deze regels verstaan onder bouwrijp maken van de openbare ruimte ten behoeve van een in deelgebied A gelegen bouwperceel: het samenstel van de navolgende werken en werkzaamheden, als onderdeel van het bouwrijp maken van de openbare ruimte:

[...];

3. de aanleg van het geheel van de openbare groenvoorzieningen binnen deelgebied A, gelegen binnen de functie-aanduiding Groen, zoals aangegeven op de ruimtegebruikskaat."

Lid 1.2, aanhef en onder h, luidt: "Daarnaast wordt in deze regels verstaan onder bouwrijp maken van de openbare ruimte ten behoeve van een in deelgebied B gelegen bouwperceel: het samenstel van de navolgende werken en werkzaamheden, als onderdeel van het bouwrijp maken van de openbare ruimte:

[...];

3. de aanleg van het geheel van de openbare groenvoorzieningen binnen deelgebied B, gelegen binnen de functie-aanduiding Groen, zoals aangegeven op de ruimtegebruikskaat."

Artikel 2, lid 2.1, luidt: "Een omgevingsvergunning voor het bouwen met betrekking tot een op een bouwperceel op te richten gebouw in deelgebied A mag niet worden verleend voordat:

- a. het bouwrijp maken van het bouwperceel waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, is voltooid, en:
- b. het bouwrijp maken van de openbare ruimte ten behoeve van een in deelgebied A gelegen bouwperceel, is voltooid."

Lid 2.2, luidt: "Een omgevingsvergunning voor het bouwen met betrekking tot een op een bouwperceel op te richten gebouw in deelgebied B mag niet worden verleend voordat:

- a. het bouwrijp maken van het bouwperceel waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, is voltooid, en:
- b. het bouwrijp maken van de openbare ruimte ten behoeve van een in deelgebied B gelegen bouwperceel, is voltooid."

Artikel 4, lid 4.1, luidt: "Het bouwrijp maken van het uitgeefbaar gebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte vindt plaats volgens de eisen zoals opgenomen in de kwaliteitsomschrijving, en overeenkomstig het in artikel 5 bedoelde inrichtingsplan en werkomschrijving waarmee door burgemeester en wethouders ingevolge artikel 5.2 juncto 5.4 is ingestemd dan wel, in geval van toepassing van artikel 5.6, waarbij het inrichtingsplan en de werkomschrijving voldoen aan de in artikel 5.6 bedoelde eisen."

Artikel 5 luidt: "5.1. Voor de uitvoering van werken en werkzaamheden inzake het bouwrijp maken van het uitgeefbaar gebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte dient een inrichtingsplan te worden opgesteld, dat ter schriftelijke instemming aan burgemeester en wethouders dient te worden voorgelegd. Een inrichtingsplan dient te voldoen aan de eisen die daartoe zijn opgenomen in de kwaliteitsomschrijving. Een inrichtingsplan dient de omvang te hebben van het schaalniveau van het gehele exploitatieplangebied. De instemming met het inrichtingsplan wordt geweigerd, indien het inrichtingsplan in strijd is met de kwaliteitsomschrijving en/of het inrichtingsplan niet voldoet aan het juiste schaalniveau.

5.2 Burgemeester en wethouders beslissen binnen acht weken na ontvangst van de in artikel 5.1 bedoelde inrichtingsplan of met het inrichtingsplan wordt ingestemd. Zij kunnen de in de vorige volzin bedoelde termijn eenmaal verlengen met acht weken.

5.3 Voor de uitvoering van werken en werkzaamheden inzake het bouwrijp maken van het uitgeefbaar gebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte dient een werkomschrijving te worden opgesteld, die ter schriftelijke instemming aan burgemeester en wethouders dient te worden voorgelegd. Een werkomschrijving dient te voldoen aan de eisen die daartoe zijn opgenomen in de kwaliteitsomschrijving en het inrichtingsplan waarmee door burgemeester en wethouders ingevolge artikel 5.2 is ingestemd. Een werkomschrijving dient:

- a. wat betreft het bouwrijp maken van het uitgeefbaar gebied ten minste de omvang te hebben van het betreffende gedeelte van het uitgeefbaar gebied;
- b. wat betreft de aanleg van de nutsvoorzieningen in een deelgebied ten minste de omvang te hebben van de voorgenomen werken en werkzaamheden;

c. wat betreft het bouwrijp respectievelijk woonrijp maken van de openbare ruimte ten minste de omvang te hebben van de openbare ruimte van het betreffende deelgebied;

De instemming met de werkomschrijving wordt geweigerd, indien:

a. de werkomschrijving in strijd is met de kwaliteitsomschrijving en/of het inrichtingsplan waarmee door burgemeester en wethouders ingevolge artikel 5.2 is ingestemd, en/of:

b. de werkomschrijving niet voldoet aan het in de vorige volzin omschreven schaalniveau.

5.4 Burgemeester en wethouders beslissen binnen acht weken na ontvangst van de in artikel 5.3 bedoelde werkomschrijving om met de werkomschrijving wordt ingestemd. Zij kunnen de in de vorige volzin bedoelde termijn eenmaal verlengen met acht weken.

5.5 Het is verboden te starten met de aanleg van de in artikel 5.1 bedoelde werken en werkzaamheden, voordat de instemming met het inrichtingsplan als bedoeld in artikel 5.1 en de werkomschrijving als bedoeld in artikel 5.3 heeft plaatsgevonden.

5.6 In afwijking van het bepaalde in artikel 5.1 tot en met 5.4 is geen expliciet instemmingsbesluit vereist indien het inrichtingsplan en/of de werkomschrijvingen worden opgesteld door of namens de gemeente, met dien verstande dat het bepaalde in artikel 5.1, tweede en derde volzin van overeenkomstige toepassing is op een inrichtingsplan respectievelijk het bepaalde in artikel 5.3, tweede en derde volzin van overeenkomstige toepassing is op een werkomschrijving die door of namens de gemeente is opgesteld."

Verordening ruimte 2014

Artikel 1.1, van de Verordening ruimte 2014 luidt: "In deze verordening en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

kwaliteitskaart: kaart van de Visie ruimte en mobiliteit en die is opgebouwd uit vier lagen: de laag van de ondergrond, de laag van de cultuur en natuurlandschappen, de laag van de stedelijke occupatie en de laag van de beleving;

ruimtelijke kwaliteit: kwaliteit van een gebied die bepaald wordt door de mate waarin sprake is van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde;

ruimtelijke ontwikkeling: nieuwe bebouwing of nieuw gebruik van bebouwing of grond."

Artikel 2.2.1, lid 1, luidt: "Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

b. als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar wijziging op structuurniveau voorziet (aanpassen), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door:

i. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, en

ii. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid;

c. als de ruimtelijke ontwikkeling niet past bij de bestaande gebiedsidentiteit (transformeren), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling is

gewaarborgd door:

i. een integraal ontwerp, waarin behalve aan de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied ook aandacht is besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd, alsmede rekening is gehouden met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, en

ii. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid."

Artikel 2.2.1, lid 4, luidt: "Een bestemmingsplan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in het eerste lid bevat een motivering, bij voorkeur vervat in een beeldkwaliteitsparagraaf, waaruit blijkt dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft, voor zover het gaat om een ruimtelijke ontwikkeling:

a. waarbij de richtpunten van de kwaliteitskaart in het geding zijn, of

b. die is gelegen op gronden binnen een beschermingscategorie als bedoeld in het tweede lid, onder a en b."

Artikel 2.3.5, eerste lid, luidt: "Een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen de molenbiotoop van traditionele windmolens, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op 'Kaart 9 Cultureel erfgoed', garandeert in voldoende mate de vrije windvang en het zicht op de molen."

Het tweede lid, onder a, luidt: "In afwijking van het eerste lid, onderdelen a en b, is het oprichten van nieuwe bebouwing mogelijk ten behoeve van:

a. een ontwikkeling binnen een molenbiotoop waarin vrije windvang en het zicht op de molen al zijn beperkt door bebouwing, zolang de vrije windvang en het zicht op de molen niet verder worden beperkt, of zeker is gesteld dat de belemmering van de windvang en het zicht op de molen door maatregelen elders in de molenbeschermingszone worden gecompenseerd, of

b. een ontwikkeling binnen een bijzondere molenbiotoop, waarvan de plaats geometrisch is begrensd en verbeeld op 'Kaart 9 Cultureel erfgoed', mits de molen en de molenbiotoop op een goede manier ruimtelijk worden ingepast."

Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht

Artikel 1, eerste lid, van bijlage II, bij het Besluit omgevingsrecht luidt: "In deze bijlage wordt verstaan onder:

achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;

erf: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover het bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden;"

De artikelen 2 en 3 bevatten categorieën gevallen waarin voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 4a luidt:

"1. Onverminderd artikel 5, zijn de artikelen 2 en 3 slechts van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in, aan, op of bij een rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet,

een monument of archeologisch monument waarop artikel 9.1, eerste lid, onderdeel b, van de Erfgoedwet van toepassing is, een krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening aangewezen monument dan wel een monument waarop, voordat het is aangewezen, een zodanige verordening van overeenkomstige toepassing is, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in:

a. artikel 2, onderdelen 1 en 2, of

b. artikel 2, onderdelen 4 tot en met 21, of artikel 3, onderdelen 4 tot en met 8:

1°. in, aan of op een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, of

2°. bij een monument.

2. Onverminderd artikel 5, zijn de artikelen 2 en 3 slechts van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in een beschermd stads- of dorpsgezicht, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in:

a. artikel 2, onderdelen 1 en 2, of

b. artikel 2, onderdelen 4 tot en met 21, of artikel 3 voor zover het betreft:

1°. in pandige veranderingen,

2°. een verandering van een achtergevel of achterdakvlak, mits die gevel of dat dakvlak niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd,

3°. een bouwwerk op erf aan de achterkant van een hoofdgebouw, mits dat erf niet ook deel uitmaakt van het erf aan de zijkant van dat gebouw en niet naar het openbaar toegankelijk gebied is gekeerd, of

4°. een bouwwerk op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied."

Wet milieubeheer

Artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer luidt: "Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben."

Het vierde lid luidt: "Ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt."

Besluit m.e.r.

Artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. luidt: "Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven (...)."

Het vierde lid luidt: "Als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, (...) vierde lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van (...) onderdeel D van de bijlage zijn omschreven (...)."

Het vijfde lid luidt: "(...) Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het toepassen van de

artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet:

a. in zodanige gevallen en

b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Hiervan zijn uitgezonderd de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit."

In onderdeel D, categorie 9, eerste en tweede kolom, is als activiteit zoals hierboven vermeld: "Een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1°. een functiewijziging met een oppervlakte van 125 hectare of meer van water, natuur, recreatie of landbouw of

2°. vestiging van een glastuinbouwgebied of bloembollenteeltgebied van 50 ha of meer."

In onderdeel D, categorie 11.2, eerste en tweede kolom, is als activiteit zoals hierboven vermeld: "De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1°. een oppervlakte van 100 hectare of meer,

2°. een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of

3°. een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer."

In onderdeel D, categorie 11.4, eerste kolom, is als activiteit zoals hierboven bedoeld vermeld: "de aanleg, wijziging of uitbreiding van een project voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw."

In kolom 4 is bij deze categorieën het bestemmingsplan aangewezen als besluit waarvoor de m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

Onteigeningswet

Artikel 40b, van de onteigeningswet luidt: "1. De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoed.

2. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.

3. In bijzonder gevallen wordt de werkelijke waarde naar een andere maatstaf bepaald."

Artikel 40c, luidt: "Bij het bepalen van de schadeloosstelling wegens verlies van een onroerende zaak wordt geen rekening gehouden met voordelen of nadelen, teweeggebracht door:

1. het werk waarvoor onteigend wordt;

2. overheidswerken die in verband staan met het werk waarvoor onteigend wordt;

3. de plannen voor de werken onder 1° en 2° bedoeld."

Artikel 40d, luidt: "1. Bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak wordt rekening gehouden:

- a. met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken betreffende lasten en baten, welke uit de exploitatie van de zaak of van een complex, waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien en betreffende de omslag daarvan, voor zover een redelijk handelend verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden;
- b. met alle bestemmingen die gelden voor zaken, die deel uitmaken van het complex, in dier voege dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.

2. Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken."

Artikel 40e, luidt: "Bij het bepalen van de werkelijke waarde van een zaak wordt de prijs verminderd of vermeerderd met voordelen of nadelen tengevolge van

- 1. bestemmingen die door het werk waarvoor onteigend wordt, tot uitvoering komen;
- 2. bestemmingen, voor de feitelijke handhaving waarvan onteigend wordt,

voor zover deze voordelen of nadelen ook na toepassing van artikel 40d redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate of ten laste van de onteigende behoren te blijven."

Artikel 40 f, luidt: "Op de prijsvermeerdering bedoeld in artikel 40e komt in mindering de vergoeding welke te dier zake op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening is toegekend."