

Raad van State

Uitspraak 201106744/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 5 december 2012

Tegen: de raad van de gemeente Vlissingen

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zeeland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2012:BY5136**

201106744/1/R2.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], gevestigd te [plaats],
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Koningshof B.V. (hierna: Koningshof B.V.), gevestigd te Koudekerke, gemeente Veere,
3. [appellant sub 3], wonend te Vlissingen,

en

de raad van de gemeente Vlissingen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Westduin" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Koningshof B.V. en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 oktober 2012, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. M. Krijger, advocaat te Middelburg, en de raad, vertegenwoordigd door ing. R.G.M. Louwes en J. Francke, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Met het plan wordt beoogd de geldende bestemmingsplannen te actualiseren. Het plan voorziet onder meer in de planologische inpassing van de bij besluit van 28 maart 2008 op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) aan het waterschap Zeeuwse Eilanden

verleende vrijstelling ten behoeve van het Kustversterkingsplan "Nolle/Westduin" (hierna: het Kustversterkingsplan). Ten behoeve van het Kustversterkingsplan is in het plangebied, voor zover hier van belang, aan 12 hectare gronden de bestemming "Natuur" toegekend.

Het plan voorziet verder onder meer in de bestemming "Wonen" voor het perceel Galgeweg 9A.

Ontvankelijkheid

2. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant sub 1] geen belanghebbende is bij het plan, nu haar beroep zich richt tegen de gronden met de bestemming "Natuur" en zij deze gronden niet in eigendom heeft.

3. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken aangemerkt als belanghebbende. [appellant sub 1] is eigenaar van een recreatiewoning, gelegen op gronden die in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied liggen. Op die gronden oefent zij ook haar bedrijf uit. Gelet hierop is het belang van [appellant sub 1] rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken en is haar beroep ontvankelijk.

4. Koningshof B.V. heeft na de vaststelling van het bestreden besluit de gronden waar haar beroep zich tegen richt verkocht aan het waterschap Scheldestromen. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat levering van de gronden aan het waterschap heeft plaatsgevonden. Koningshof B.V. kan derhalve thans niet meer bewerkstelligen wat zij met het instellen van het beroep heeft beoogd, nu Koningshof B.V. door het verlies van de eigendom van deze gronden niet langer medewerking kan verlenen aan de uitbreidingsplannen van [appellant sub 1] op deze gronden. Hetgeen Koningshof B.V. heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat Koningshof B.V. anderszins nog belang heeft bij deze procedure. Het beroep van Koningshof B.V. is gelet op het voorgaande niet-ontvankelijk.

Kustversterkingsplan

5. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de bestemming "Natuur" voor zover dit de gronden van Koningshof B.V. in het gebied ten oosten van recreatiepark Galgawei betreft, nu [appellant sub 1] haar activiteiten binnen die bestemming niet kan uitbreiden.

[appellant sub 1] wijst erop dat de door haar voorgestane ontwikkelingen passen binnen de Visie Zwanenburgpark, waarin uitbreidingen worden toegestaan van de reeds op 26 oktober 2006 in het gebied actieve ondernemingen. [appellant sub 1] wijst er hierbij op dat zij reeds op die datum in dit gebied actief was. Volgens [appellant sub 1] is de planologische keuze voor de bestemming "Natuur" voor dit gebied in strijd met de Visie Zwanenburgpark. Ook heeft het gemeentebestuur volgens [appellant sub 1] in strijd gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door een overeenkomst te sluiten met hogere bestuursorganen waarin nieuwe bebouwing in het gebied wordt uitgesloten, terwijl in de Visie Zwanenburgpark uitbreidingen wel zijn toegestaan.

Op het moment dat tegen het besluit aan het waterschap op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) (hierna: WRO) een vrijstelling te verlenen voor de uitvoering van het Kustversterkingsplan beroep openstond, werd constructief overleg gevoerd met de wethouder en is op verzoek van die wethouder geen beroep tegen de vrijstelling ingesteld, aldus [appellant sub 1]. Derhalve betoogt [appellant sub 1] dat de formele rechtskracht van de aan het waterschap verleende vrijstelling haar niet mag worden tegengeworpen.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het Kustversterkingsplan en het natuurcompensatiebeleid vereisen dat de gronden waartegen het beroep zich richt worden benut voor natuurcompensatie. De door [appellant sub 1] gewenste uitbreiding kan dan ook niet op deze gronden worden gerealiseerd, aldus de raad. Voorts heeft de wethouder volgens de raad niet aan [appellant sub 1] gevraagd geen beroep in te stellen tegen de op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO ten behoeve van het Kustversterkingsplan verleende vrijstelling.

5.2. Bij besluit van 28 maart 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen aan het waterschap vrijstelling verleend van de voorschriften van de vigerende bestemmingsplannen voor de uitvoering van de werkzaamheden in verband met het Kustversterkingsplan. Aan de vrijstelling is onder meer de voorwaarde verbonden dat op grond van de uit het Rijks- en provinciaal beleid voortvloeiende compensatiedoelstelling 12 hectare bos/natuur gecompenseerd dient te worden direct aansluitend aan de binnenduinzandzone in het plangebied "Westduin" en waarop de vrijstelling ook ziet. Bij uitspraak van 24 december 2008, in zaak nrs. 200802721/1, 200805555/1 en 200804688/1, heeft de Afdeling de beroepen tegen het vrijstellingsbesluit van 28 maart 2008 ongegrond verklaard, waarmee dit besluit onherroepelijk is geworden. [appellant sub 1] heeft geen beroep ingesteld tegen dat vrijstellingsbesluit.

5.3. Ingevolge artikel 6 van de planregels zijn de voor de bestemming "Natuur" aangewezen gronden onder meer bestemd voor behoud, versterking en/of ontwikkeling van natuurwaarden. De door [appellant sub 1] gewenste bouw van recreatiewoningen is ingevolge dit artikel uitgesloten.

5.4. Op basis van het vrijstellingsbesluit is het reeds mogelijk dat ter plaatse van het compensatiegebied bos of natuur wordt aangelegd. Aan de gronden in het natuurcompensatiegebied is in het plan de bestemming "Natuur" toegekend. Hiermee heeft de raad beoogd hetgeen reeds met het vrijstellingsbesluit mogelijk was gemaakt in een bestemmingsplan vast te leggen. Onder deze omstandigheden sluit de afweging die de raad bij de vaststelling van het plan heeft moeten maken nauw aan bij de afweging van het college van burgemeester en wethouders in het kader van de verlening van de gevraagde vrijstelling. Omdat het vrijstellingsbesluit onherroepelijk is, moet het gebruik dat daarmee mogelijk is gemaakt immers voor rechtmatig worden gehouden.

De Visie Zwanenburgpark is vastgesteld in de raadsvergadering van 26 oktober 2006. Het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen heeft bij besluit van 28 maart 2008 de voormelde vrijstelling ten behoeve van het Kustversterkingsplan verleend. Het in de Visie Zwanenburgpark opgenomen beleid dateert derhalve van voor de voormelde vrijstelling. Gelet op hetgeen hiervoor ten aanzien van het Kustversterkingsplan is overwogen heeft de raad in redelijkheid kunnen stellen dat de Visie Zwanenburgpark niet aan de bestemming "Natuur" in de weg staat, nog daargelaten dat de Visie Zwanenburgpark ook voorziet in natuur op deze locatie.

Dat [appellant sub 1] naar aanleiding van overleg met de wethouder, wat daar verder ook van zij, geen beroep heeft ingesteld tegen de op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO ten behoeve van het Kustversterkingsplan aan het waterschap verleende vrijstelling is een omstandigheid, die in deze procedure niet tot een ander oordeel kan leiden. Het betoog faalt.

6. [appellant sub 1] stelt dat de wethouder heeft toegezegd dat de gemeente zal meewerken aan de uitbreidingsplannen van [appellant sub 1] als in het aangrenzende park een kwaliteitsverbetering plaatsvindt.

[appellant sub 1] betoogt in dit kader dat de raad haar ten onrechte tegenwerpt dat een kwaliteitsverbetering niet kan worden gerealiseerd, omdat daar privaatrechtelijke obstakels aan in de weg staan. Volgens [appellant sub 1] heeft de raad ten onrechte geen onderzoek verricht naar de juistheid van de door verschillende besturen van parken met vakantiewoningen ingediende zienswijzen, waarin die besturen stellen niet te zullen meewerken aan de sloop van vakantiewoningen ten behoeve van de uitbreiding van [appellant sub 1].

6.1. De raad stelt dat aan [appellant sub 1] niet is toegezegd dat het gemeentebestuur medewerking zou verlenen aan de uitbreidingsplannen van [appellant sub 1].

Verder stelt de raad dat alleen bestaande bedrijven de kwaliteit van bestaand aanbod kunnen verbeteren. Volgens de raad moeten hiervoor op de vakantiecomplexen Westduin en Galgawei bestaande recreatiewoningen worden gesloopt. De besturen van de vakantiecomplexen verlenen echter geen medewerking aan de sloop van bestaande recreatiewoningen, aldus de raad.

6.2. Over het betoog van [appellant sub 1] dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, wordt overwogen

dat [appellant sub 1] niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in een uitbreidingsmogelijkheid voor [appellant sub 1] zou voorzien. Of de door [appellant sub 1] gewenste ontwikkeling een kwaliteitsverbetering van het bestaand toeristisch aanbod met zich brengt, is gelet op het voorgaande niet van belang. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. Het betoog faalt.

7. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] dat het voorgenomen natuurcompensatiegebied voor het Kustversterkingsplan ook op een andere locatie dan op deze gronden kan worden gerealiseerd, wordt het volgende overwogen. De voor- en nadelen van eventuele alternatieven en van alternatieve locaties voor de in verband met het Kustversterkingsplan gewenste natuurcompensatie zijn afgewogen in het kader van de verlening van de vrijstelling ten behoeve van het Kustversterkingsplan aan het waterschap. Gelet op de voormelde uitspraak van de Afdeling moet het gebruik dat mogelijk is gemaakt door de verleende vrijstelling voor rechtmatig worden gehouden. De raad heeft in verband daarmee in het kader van deze bestemmingsplanprocedure in redelijkheid geen alternatieven voor deze locatie hoeven overwegen. Het betoog faalt.

8. [appellant sub 1] betoogt dat nu het gemeentebestuur een uitbreiding van Minicamping Duinerve toestaat op een deel van de gronden waarop ook de voorgenomen uitbreiding van [appellant sub 1] zou moeten plaatsvinden, het gemeentebestuur ook medewerking moet verlenen aan de voorgenomen uitbreiding van [appellant sub 1].

8.1. Ten aanzien van de door [appellant sub 1] gemaakte vergelijking met Minicamping Duinerve wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie, omdat de uitbreiding van Minicamping Duinerve reeds drie jaar geleden is gerealiseerd. De gronden waarop de uitbreiding is gelegen zijn overeenkomstig het bestaande gebruik bestemd. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 1] genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie. Gelet hierop faalt dit betoog.

9. In hetgeen [appellant sub 1] heeft 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 in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 3]

10. [appellant sub 3] kan zich niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" ter plaatse van het perceel Galgeweg 9A, nu in het plan geen bouwmogelijkheid is voorzien op zijn perceel.

Hij voert hiertoe aan dat onvoldoende is ingegaan op de door hem ingediende zienswijze, nu niet is gereageerd op zijn stellingen dat ten onrechte alleen is verwezen naar een eerdere uitspraak van de bestuursrechter en dat nieuwe feiten en omstandigheden de door hem gewenste wijziging van de bestemming mogelijk maken.

10.1. Blijkens de zienswijzennota is de raad ingegaan op de door [appellant sub 3] ingediende zienswijze naar aanleiding van het ontwerpplan. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet door de raad in de afwegingen zijn betrokken. Het enkele feit dat de raad niet is tegemoetgekomen aan de bezwaren van [appellant sub 3], maakt niet dat de raad de door [appellant sub 3] ingediende zienswijze onvoldoende zorgvuldig heeft behandeld. Het betoog faalt.

11. [appellant sub 3] betoogt dat het plan in strijd met de bij de voorbereiding van een besluit te

betrachten zorgvuldigheid is vastgesteld. Hij voert daartoe aan dat de raad ten onrechte geen overleg heeft gevoerd met de provincie over de mogelijkheden een woning op zijn perceel te realiseren. Gelet op de unieke situatie op zijn perceel, dat reeds sinds 1969 wordt bewoond zonder dat daartegen handhavend is opgetreden, had de raad uitgebreid onderzoek moeten doen naar de mogelijkheden van zijn perceel, aldus [appellant sub 3].

11.1. Ingevolge artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) moet het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg plegen met onder meer die diensten van de provincie die zijn betrokken bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

Uit de plantoelichting blijkt dat de raad overleg heeft gevoerd met de provincie en dat de provincie in het kader van dat overleg geen opmerkingen heeft gemaakt over de planologische regeling voor het perceel van [appellant sub 3].

Voorts geeft hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan onzorgvuldig is voorbereid omdat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden van het perceel van [appellant sub 3]. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad onder meer in de reactie op de zienswijze van [appellant sub 3] is ingegaan op het gebruik van het perceel in het verleden en dat de raad daarbij heeft betrokken dat het perceel reeds geruime tijd wordt bewoond. Het betoog faalt.

12. [appellant sub 3] betoogt dat de raad ten onrechte stelt dat het toestaan van een nieuwe woning niet mogelijk is op grond van het provinciaal beleid. Hij wijst er hierbij op dat de provincie in op handen zijnde wijzigingen van het Omgevingsplan 2006-2012 en de Provinciale Ruimtelijke Verordening de mogelijkheden voor het bouwen van nieuwe woningen in het landelijk gebied verruimt. Volgens [appellant sub 3] had de raad moeten anticiperen op deze wijzigingen.

12.1. De wijzigingen in het Omgevingsplan 2006-2012 en de Provinciale Ruimtelijke Verordening waren ten tijde van het nemen van het bestreden besluit in voorbereiding en nog niet vastgesteld. De raad heeft gelet hierop terecht geen rekening gehouden met de in voorbereiding zijnde wijzigingen.

Ingevolge de Provinciale Ruimtelijke Verordening is nieuwe bebouwing in het buitengebied alleen toegestaan binnen bestaand bebouwd gebied. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het perceel van [appellant sub 3] niet in bestaand bebouwd gebied is gelegen en dat nieuwe bebouwing derhalve niet is toegestaan. Hij wijst er hierbij op dat de bebouwing in de buurt van het perceel niet voldoende is geconcentreerd en geen buurtschap is. Volgens de raad betreft het hier geen landelijke bebouwingsconcentratie. In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dat standpunt heeft kunnen stellen. Het betoog van [appellant sub 3] faalt.

13. [appellant sub 3] voert aan dat de raad de voorheen geldende agrarische bestemming eveneens niet meer passend acht. Volgens [appellant sub 3] kan zijn perceel ook voor de bouw van een nieuwe woning worden benut. Hij betoogt dat de aan zijn perceel toegekende bestemming uit ruimtelijk oogpunt onbegrijpelijk is, omdat aan het perceel toegekende gebruiksfuncties ondergeschikt zijn aan de woonfunctie, terwijl aan zijn perceel ten onrechte geen woonfunctie is toegekend. Ook betoogt hij dat de aan zijn perceel toegekende aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" niet bijdraagt aan de door de raad gewenste beleving van open ruimtes en doorzichten.

[appellant sub 3] stelt verder dat ten onrechte een koppeling wordt gelegd met het aangrenzende perceel Galgeweg 9, waarop een boerenwoning met een bijbehorende schuur aanwezig is.

13.1. Volgens de raad is het perceel van [appellant sub 3] geen zelfstandig bouwperceel waarop een nieuw hoofdgebouw mag worden gebouwd.

13.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.25, van de planregels is een bouwperceel een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

Ingevolge artikel 13, lid 13.2, sub a, onder 2, van de planregels mag per bouwvlak ten hoogste één hoofdgebouw worden gebouwd.

Ingevolge artikel 13, lid 13.2, sub d, van de planregels zijn ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" gebouwen niet toegestaan.

13.3. Op het perceel Galgweg 9 is in het plan een bouwvlak opgenomen. Binnen dit bouwvlak mag één hoofdgebouw worden gebouwd. Ter zitting is toegelicht dat op het perceel Galgweg 9 reeds een bestaand hoofdgebouw aanwezig is, waarvoor dit bouwvlak is opgenomen.

Op het perceel Galgweg 9A is ingevolge de regels geen zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing toegelaten. Dit perceel is ook nooit als afzonderlijk bouwperceel aangemerkt. De percelen Galgweg 9 en 9A worden door de raad als één bouwperceel aangemerkt. De raad heeft gelet op de op het perceel aanwezige bebouwing in redelijkheid tot dit oordeel kunnen komen. Daaraan kan niet afdoen dat de percelen aan verschillende eigenaren toebehoren. Nu binnen het bouwvlak op het perceel Galgweg 9 een hoofdgebouw is toegestaan, zijn binnen het bouwperceel verder alleen bijgebouwen toegestaan.

Tussen partijen is niet in geschil dat de op het perceel Galgweg 9A legaal opgerichte garage een bijgebouw is. Het plan voorziet niet in een regeling voor deze garage, omdat ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" gebouwen niet zijn toegestaan. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij niet heeft beoogd de bestaande garage niet als zodanig te bestemmen. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep van [appellant sub 3] is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit op dit onderdeel dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 3] is voor het overige ongegrond.

Proceskosten

14. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 1] en Koningshof B.V. bestaat geen aanleiding voor een vergoeding van de proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van Koningshof B.V. niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 3] gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Vlissingen van 31 maart 2011 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Westduin", voor zover dit betreft de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" die rust op de bestemming "Wonen", voor zover die betrekking heeft op het perceel Galgweg 9A;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1] geheel, en het beroep van [appellant sub 3] voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Vlissingen tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Vlissingen aan [appellant sub 3] het door hem voor de

behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Baaren, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van Baaren
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

579-726.