

Uitspraak 201206935/1/R1

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 27 maart 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Haaksbergen
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

201206935/1/R1.

Datum uitspraak: 27 maart 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Haaksbergen,

en

de raad van de gemeente Haaksbergen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 mei 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening Oude Enschedeseweg ongenummerd te Haaksbergen" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 januari 2013, waar [appellant], vertegenwoordigd door J.P.E. Baakman, en de raad, vertegenwoordigd door drs. L.G. Hartman, R. ter Horst, G.E.M. Willemsen en B.J. Weustink, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] betoogt dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld. Volgens hem is de anterieure overeenkomst niet gedateerd, zodat een exploitatieplan had moeten worden vastgesteld.

1.1. Ingevolge artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kan de raad, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins is verzekerd. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wro kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een dergelijk besluit.

Het beroep is gericht tegen het niet vaststellen van de financiële delen van een exploitatieplan. Indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zou [appellant] niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij de desbetreffende onderdelen van het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat hij geen grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro heeft gesloten met betrekking tot gronden in het plangebied, geen eigenaar is van gronden in dat gebied en ook anderszins niet is gebleken van belangen van hem die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van een exploitatieplan.

Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

2. Het plan voorziet in een woning op het perceel aan de Oude Enschedeseweg ongenummerd.

3. De Afdeling stelt voorop dat in het kader van de onderhavige procedure uitsluitend ter beoordeling staat of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en of de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

4. [appellant] voert aan dat het college van gedeputeerde staten, het waterschap Regge en Dinkel en de VROM-inspectie geen akkoordverklaring hebben gegeven naar aanleiding van het voorontwerp. Voorts is het vastgestelde plan volgens hem ten onrechte niet aan het college van gedeputeerde staten en de VROM-inspectie toegezonden.

4.1. Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

Uit de plantoelichting volgt dat bij de voorbereiding van het plan vooroverleg heeft plaatsgevonden met de VROM-inspectie, het college van gedeputeerde staten en het waterschap. [appellant] heeft dit op zichzelf niet bestreden. Op grond van het Bro, noch een andere wettelijke bepaling is vereist dat de instanties die in het kader van het vooroverleg worden geraadpleegd een uitdrukkelijke akkoordverklaring geven.

Het college van gedeputeerde staten en de inspecteur hebben geen zienswijze naar voren gebracht tegen het ontwerpplan en het plan is niet gewijzigd vastgesteld, zodat ingevolge artikel 3.8, vierde lid, van de Wro, daargelaten dat dit een eventuele onrechtmatigheid van na het bestreden besluit betreft, geen verplichting bestond het vaststellingbesluit aan het college van gedeputeerde staten dan wel de inspecteur toe te zenden.

5. [appellant] betoogt dat ten onrechte de provinciale regeling Verplaatsing Intensieve Veehouderij (hierna: VIV-regeling) is toegepast, omdat de intensieve veehouderij aan de Welmerweg 4 niet is voortgezet op de beoogde nieuwe locatie in het landbouwonwikkelingsgebied. In dit verband betoogt [appellant] dat aan de eigenaar van de veehouderij ten onrechte een subsidie is verstrekt ten behoeve van de bedrijfsverplaatsing. Volgens hem betreft dit staatssteun, waarvan ten onrechte geen melding is gedaan bij de Europese Commissie. Voorts betoogt [appellant] dat het gemeentelijke Rood voor rood-beleid als zodanig onredelijk is en dat de toepassing van deze regeling is aan te merken als ten onrechte niet bij de Europese Commissie aangemelde staatssteun.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de vestiging van de intensieve veehouderij op de nieuwe locatie en de subsidie die in dit verband op grond van de VIV-regeling door de provincie is verleend geen direct verband houdt met het plan. De raad heeft voorts uiteengezet dat het Rood voor rood-beleid geen subsidieregeling bevat. Het betreft een regeling op grond waarvan wordt getracht de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren. De raad heeft verder benadrukt dat alle kosten die met het plan zijn gemoed worden gedragen door de ontwikkelaar.

5.2. De in het plan voorziene woning wordt in het kader van het gemeentelijke Rood voor rood-beleid mogelijk gemaakt. Ter plaatse van de Welmerweg 4 wordt de intensieve veehouderij beëindigd en de bedrijfsbebouwing gesloopt. In ruil voor de sloop van deze bedrijfsbebouwing wordt de eigenaar van de veehouderij de mogelijkheid geboden om op twee compensatiekavels een woning te realiseren. Het plan voorziet in een van deze compensatiekavels. Dat in verband met de verplaatsing van de intensieve veehouderij naar een locatie binnen het landbouwonwikkelingsgebied door de provincie eveneens toepassing is gegeven aan de VIV-regeling valt buiten het toetsingskader van dit plan.

In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om het Rood voor rood-beleid onredelijk te achten. Voorts heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat zich omstandigheden voordoen op grond waarvan moet worden geoordeeld dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat sprake is van een plan dat niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

6. [appellant] brengt daarnaast naar voren dat de door de gemeente met de eigenaar van de veehouderij gesloten Rood voor rood-overeenkomst de publiekrechtelijke bevoegdheid van de raad tot de vaststelling van het bestemmingsplan doorkruist en afbreuk doet aan de rechtsbescherming van belanghebbenden.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de overeenkomst slechts een inspanningsverplichting inhoudt. Volgens de raad zijn alle relevante feiten en omstandigheden bij de vaststelling van het plan betrokken en afgewogen.

6.2. Op 6 februari 2008 is namens de gemeente met de eigenaar van de veehouderij een Rood voor rood-overeenkomst gesloten. Blijkens de bewoordingen van artikel 5 van deze overeenkomst houdt de overeenkomst voor zover het betreft het verlenen van de planologische medewerking slechts een inspanningsverplichting in.

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan dient de raad een afweging van alle relevante planologische belangen te maken, waarbij de raad nog de ruimte heeft om, indien hij dat in het belang van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht, tot een andere uitkomst te komen dan waarvan in de overeenkomst waarin de inspanningsverplichting is neergelegd wordt uitgegaan. Gelet op het feit dat de raad deze beleidsvrijheid heeft, kan uit het enkele feit dat de raad in overeenstemming met een door de gemeente aangegane inspanningsverplichting het plan heeft vastgesteld niet worden afgeleid dat de raad niet alle relevante feiten en belangen bij zijn afweging heeft betrokken. Evenmin valt in te zien dat voornoemde overeenkomst belanghebbenden beperkt in hun rechtsbescherming. De planologische bezwaren tegen de voorziene woning kunnen in deze procedure aan de orde komen.

Voor zover [appellant] zich richt tegen de inhoud en de strekking van de overeenkomst, overweegt de Afdeling dat in deze procedure dient te worden beoordeeld of het plan is vastgesteld in strijd met een goede ruimtelijke ordening of anderszins is vastgesteld in strijd met het recht. In deze procedure kan niet worden getreden in de uitleg van een privaatrechtelijke overeenkomst ter zake waarvan de burgerlijke rechter bevoegd is.

7. [appellant] betoogt voorts dat voor het plangebied ten onrechte een afzonderlijk plan is vastgesteld. Volgens hem dient het plangebied deel uit te maken van de integrale herziening van het buitengebied, zoals opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen". [appellant] brengt daarnaast een groot aantal bezwaren naar voren tegen het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen".

7.1. Dat voor het buitengebied van Haaksbergen een integraal bestemmingsplan zal worden vastgesteld, betekent niet dat de raad voor het onderhavige plangebied geen afzonderlijk plan heeft kunnen vaststellen. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een dusdanige samenhang tussen de gronden binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen" en de gronden binnen het onderhavige plangebied dat het onderhavige plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht.

7.2. Voor zover [appellant] bezwaren tegen het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen" naar voren heeft gebracht overweegt de Afdeling dat in deze procedure uitsluitend het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening Oude Enschedeseweg ongenummerd te Haaksbergen" ter beoordeling staat. De bezwaren tegen het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen" kunnen in de procedure omtrent dat plan aan de orde komen en dienen in deze procedure buiten beschouwing te worden gelaten.

8. [appellant] brengt voorts naar voren dat herbouw van de woning op de slooplocatie het uitgangspunt dient te zijn. De voorziene woning zal volgens hem de kenmerken van het buitengebied aantasten en tot verstening en verrommeling leiden. Voorts wijst [appellant] erop dat de in de omgeving van het plangebied gevestigde agrarische bedrijven mogelijk in hun uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met het plan en de sloop van de bedrijfsbebouwing op het perceel aan de Welmerweg 4 een kwaliteitsverbetering van het buitengebied wordt bewerkstelligd. Voorts past de woning volgens de raad binnen de omgeving.

8.2. Zoals hiervoor reeds overwogen, wordt de voorziene woning mogelijk gemaakt in het kader van het Rood voor rood-beleid. Op 8 april 2008 heeft de raad het beleid "Rood voor rood met gesloten beurs in de gemeente Haaksbergen" vastgesteld. Met het gemeentelijke beleid

wordt beoogd invulling te geven aan de in het provinciale beleid opgezette kaders. Het hoofddoel van dit beleid is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. De realisatie van dit doel vindt plaats door de sloop van landschapsontsierende agrarische bedrijfsgebouwen en door overige verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit. Op 21 december 2011 heeft de raad het "Rood voor rood en VAB beleid 2011" vastgesteld. Dit betreft een actualisatie van de eerdere beleidsnota. De intenties en achtergronden van het beleid zijn niet veranderd. Uit de overgangsregeling bij dit beleid volgt dat op de aanvraag van de veehouderij aan de Welmerweg 4 het oude beleid, zoals vastgesteld op 8 april 2008, van toepassing is.

Bij toepassing van dit Rood voor rood-beleid geldt het terugbouwen op de sloopkavel als uitgangspunt. Daarnaast is het mogelijk een bouwvlak aan een kavel in eigen bezit aansluitend aan de sloopkavel of gelegen in de kernrandzone, zoals aangegeven in de Integrale Gebiedsuitwerking Landelijk gebied Haaksbergen, toe te kennen. In het Rood voor rood-beleid staat voorts als uitgangspunt vermeld dat bij het toekennen van een bouwvlak de waarden van het gebied waarin de bouwvlak is gelegen niet worden aangetast. Voorts mogen de bedrijven in de omgeving niet worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden.

8.3. Ten behoeve van de voorziene woning wordt landschapsontsierende agrarische bedrijfsbebouwing op het perceel aan de Welmerweg 4 gesloopt. Zo wordt een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied gerealiseerd, zo staat in de Nota zienswijzen vermeld. [appellant] heeft dit op zichzelf niet bestreden. In de plantoelichting staat vermeld dat de slooplocatie aan de Welmerweg 4 niet geschikt is voor herbouw, omdat dit perceel is gelegen in het extensiveringsgebied, nabij kwetsbare natuur. Binnen een dergelijk gebied hanteert de raad het uitgangspunt dat geen burgerwoningen worden toegelaten. De Afdeling acht dit uitgangspunt niet onredelijk.

Ter zitting is komen vast te staan dat het plangebied is gelegen in de kernrandzone, zoals bedoeld in het Rood voor rood-beleid van 28 april 2008. De raad heeft voorts uiteengezet dat in de omgeving van het plangebied sprake is van gemengde bebouwing. Vaststaat dat langs de Oude Enschedeseweg in de nabijheid van het plangebied meerdere burgerwoningen zijn gelegen. Daarnaast bevindt zich in de omgeving van het plangebied agrarische bedrijvigheid. In de plantoelichting staat vermeld dat uit een inventarisatie is gebleken dat de omliggende veehouderijen niet door de voorziene woning in hun uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt. Er zijn burgerwoningen gelegen op kortere afstand van de veehouderijen dan de in het plan voorziene woning. Deze burgerwoningen zijn voor de toepassing van de milieuwetgeving derhalve bepalend.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene woning passend is in de omgeving.

9. [appellant] betoogt tot slot dat niet is gebleken dat de opsteller van het plan is gecontracteerd via een openbare aanbesteding.

9.1. Daargelaten of de planontwikkeling en/of daarmee in verband staande werken, werkzaamheden en/of andere activiteiten ten onrechte niet openbaar zijn aanbesteed, overweegt de Afdeling als volgt. Volgens Nederlands nationaal recht is de burgerlijke rechter en niet de bestuursrechter de aangewezen rechter om over de rechtmatigheid van het achterwege laten van een openbare aanbesteding een oordeel te vellen. Voorts kan, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 juli 2010 in zaak nr. 200902256/1/R1, www.raadvanstate.nl) een verplichting tot aanbesteding van de uitvoering van het plan in het algemeen op zichzelf niet in de weg staan aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

10. De overige aangevoerde gronden hebben betrekking op onderwerpen die het bereik van het bestreden besluit te buiten gaan. Deze gronden kunnen dan ook niet leiden tot vernietiging van dat besluit.

11. In hetgeen [appellant] 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 strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep is in zoverre ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep, voor zover gericht tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

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

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Brand
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2013

575