

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:1956
Datum uitspraak	8 april 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 september 2024 heeft de raad van de gemeente Sluis het bestemmingsplan "Contre Escarpe Retranchement en Kokersweg Zuidzande" vastgesteld.

Volledige tekst

202500535/1/R1.

Datum uitspraak: 8 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Natuurbeschermingsvereniging 't Duumpje West Zeeuws-Vlaanderen, gevestigd in Oostburg, gemeente Sluis,

appellant,

en

de raad van de gemeente Sluis,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Contre Escarpe Retranchement en Kokersweg Zuidzande" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de vereniging beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij], initiatiefnemer van het plan, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vereniging heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 februari 2026, waar de vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door W. van Leuven, zijn verschenen. Voorts zijn op de zitting [partij], bijgestaan door mr. A.P. Cornelissen, advocaat in Middelharnis, en [persoon A], en [persoon B], bijgestaan door [persoon A], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

1.1. Het ontwerpplan is op 26 oktober 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan heeft betrekking op drie verschillende locaties, namelijk:

- de locatie aan de [locatie 1], gelegen tussen de Zanddijk en de Contre Escarpe, aan de oostzijde van de Breydelhoeve in Retranchement. Deze locatie bestaat uit de percelen kadastraal bekend als gemeente Sluis sectie K 1361 en K 1362 (gedeeltelijk) en heeft een omvang van ongeveer 15.000 m²;

- de locatie aan de [locatie 2] in Zuidzande, bestaande uit de percelen kadastraal bekend als gemeente Oostburg, secties U 1148 (gedeeltelijk), U 45 en U 47. Deze locatie heeft een omvang van ongeveer 33.000 m²;

- de locatie gelegen ten zuiden van de Kokersweg in Zuidzande, kadastraal bekend gemeente Oostburg sectie U nummer 1127. Deze locatie heeft een omvang van ongeveer 350 m².

2.1. Het plan voorziet onder andere in een regeling om de bestaande bestemming op het perceel [locatie 1] in Retranchement te wijzigen van "Agrarisch" naar "Wonen" en "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden". Op deze locatie wordt verder de bouw van drie woningen mogelijk gemaakt, gecombineerd met een landschappelijke inpassing.

Het plan voorziet daarnaast in de beëindiging van een nertsenhoudersrij op het perceel [locatie 2] in Zuidzande. Daarbij is beoogd om de bestaande nertsensheds en de mestsilo op dit perceel te verwijderen. Daarvoor in de plaats maakt het plan de bouw van een woning met bijgebouw aan de oostzijde van het perceel mogelijk. De indeling van het bestaande erf met de schuur in de bocht van de Kokersweg, de toegang tot de moderne loods die dienst doet voor de akkerbouw en de woning met achterliggende privétuin op het perceel, blijven volgens de plantoelichting wel behouden.

2.2. De vereniging kan zich niet verenigen met het plan. Zij vreest dat het plan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de ter plaatse aanwezige landschappelijke dan wel cultuurhistorische waarden.

3. De relevante regelgeving is als bijlage bij deze uitspraak gevoegd. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inhoudelijke bespreking beroep

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en

regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Toets beleidsnotitie en landschappelijke inpassing

5. De vereniging betoogt dat het plan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het gebied, omdat door de bouw van drie woningen op de locatie van het perceel [locatie 1] in Retranchement deze waarden verloren gaan. Hierdoor is het plan volgens de vereniging tevens in strijd met de beleidsnotitie 'Verplaatsen bouwtitels in het buitengebied gemeente Sluis' (beleidsnotitie). In deze beleidsnotitie is gesteld dat omwille van de ruimtelijke aanvaardbaarheid voor de locatie waar de nieuwbouwwoning wordt voorzien, een verbeterde ruimtelijke situatie moet worden gecreëerd waarbij landschappelijke dan wel cultuurhistorische waarden behouden dienen te blijven of moeten worden versterkt. De vereniging voert hiertoe aan dat, als gevolg van de verstening van het gebied, onvoldoende rekening is gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de locatie. Gelet hierop kan volgens haar geen sprake zijn van een verbeterde ruimtelijke situatie en is het plan volgens haar gelet hierop in strijd met de beleidsnotitie en in zoverre ruimtelijk niet aanvaardbaar.

5.1. De raad stelt dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het gebied en aldus niet in strijd is de beleidsnotitie. De raad wijst erop dat de landschappelijke inpassing van het plan is gewaarborgd, omdat een inpassingsplan aan de planregels is gekoppeld. Dit inpassingsplan heeft betrekking op het gebied tussen de Wallen van Retranchement en het erf van de Breydelhoeve. Volgens de raad ligt aan dit inpassingsplan een gebiedsstudie en een onderzoek flora en fauna ten grondslag. Verder is de landschappelijke inpassing volgens de raad onder andere gewaarborgd doordat er in de beoogde situatie een erf zal worden ontwikkeld, waarbij gebruik wordt gemaakt van de landschappelijke structuur zoals die bestond vóór 1970.

5.2. Over de landschappelijke waarden staat in paragraaf 4.4 van de plantoelichting dat de landschappelijke inpassing van de in het plan voorziene ontwikkeling op het perceel [locatie 1] in Retranchement wordt gewaarborgd door een inpassingsplan, dat als bijlage 1 bij de planregels is gevoegd. De bouw van een nieuwbouwwoning is gekoppeld aan de verplichting om de landschappelijke inpassing te realiseren en na de bouw van de woning in stand te houden en te beheren. De landschappelijke inpassing houdt in dat op de Breydelhoeve een derde erf wordt ontwikkeld, waarbij gebruik gemaakt wordt van de landschappelijke structuur, zoals die al bestond in de vorige eeuw. Daarbij is het uitgangspunt voor de beoogde situatie van de landschappelijke inpassing dat de bestaande beplanting langs de Molenstraat en een gedeelte van de Contre Escarpe gehandhaafd blijft.

Over cultuurhistorische waarden staat in paragraaf 4.2 van de plantoelichting dat het plangebied deels in het al in 1832 verkavelde en bewoonde deel ligt, maar dat er voorheen nog geen bebouwing stond. Verder vermeldt de plantoelichting dat rond de kern diverse historisch waardevolle gebouwen aanwezig zijn, maar ook dat het plangebied daarin geen rol van betekenis speelt. Zo staat op ruim 200 meter afstand de open standerdmolen van Retranchement, waarvan de windvang door de bouw van de voorziene woningen niet wordt

verslechterd. Tot slot vermeldt de plantoelichting dat de Contre Escarpe is aangeduid als een beschermde dijk. De bescherming is gericht op het behoud van dijken en het behoud, herstel en ontwikkeling van aanwezige en potentiële natuur-, landschaps-, en cultuurhistorische waarden. Het meest noordelijke deel van de Contre Escarpe wordt daarom verhard met gebakken klinkers en er wordt een nieuwe aansluiting gerealiseerd, maar door de natuurlijke vormgeving van de voortuinen worden de landschaps- en cultuurhistorische waarden versterkt. In de plantoelichting wordt geconcludeerd dat cultuurhistorie geen belemmering vormt.

5.3. Gelet op wat onder 5.2 is overwogen ziet de Afdeling in wat de vereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij zijn belangenafweging onvoldoende rekening heeft gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het plangebied of de omgeving daarvan. Voor zover de vereniging heeft gesteld dat de voorziene woningen op de locatie [locatie 1] leiden tot een onaanvaardbare aantasting van deze waarden dan wel geen verbeterde ruimtelijke situatie wordt gecreëerd, is de Afdeling van oordeel dat gelet op wat in de paragrafen 4.2 en 4.4 van de plantoelichting staat, de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat hiervan geen sprake is. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat namens de raad en [partij] op de zitting is toegelicht waarom de bouw van de woningen geen negatieve gevolgen heeft voor de Wallen van Retranchement en waarom de landschappelijke inpassing van het plan met de toevoeging van de voorziene groenstructuur leidt tot een verbetering van de bestaande ruimtelijke situatie. De vereniging heeft hier niets tegenovergesteld dat aan de juistheid van deze toelichtingen doet twifelen. De Afdeling betreft hierbij dat het behoud en het beheer van de landschappelijke inpassing van de locatie [locatie 1] conform het tot de planregels behorende inpassingsplan op grond van artikel 5.2.4, onder c, van de planregels is geborgd. De vereniging heeft tot slot desgevraagd op de zitting niet nader kunnen toelichten waarom het enkele gegeven dat voorzien is in de bouw van drie woningen, op zichzelf leidt tot een aantasting van de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden in het gebied.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van landschappelijke dan wel cultuurhistorische waarden. Bovendien heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het plan leidt tot een verbetering van de ruimtelijke situatie als bedoeld in de beleidsnotitie.

Het betoog slaagt niet.

Financiële onderbouwing vierde bouwtitel compensatiewoning in relatie tot ruimte-voor-ruimte regeling

6. [partij] heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat een door de vereniging op 22 januari 2026 ingediend nader stuk, dat een nieuwe beroepsgrond bevat over de noodzaak voor een vierde compensatiewoning in het plan, zeer omvangrijk is en te kort voorafgaand aan de zitting is ingediend. Volgens hem moet de nieuwe beroepsgrond wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing worden gelaten.

6.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De Afdeling hanteert twee vragen om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden. De eerste vraag is of voor de overige partij(en) te weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten. De tweede vraag is of de zaak moet worden

aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging. Onder dat laatste valt ook de voorbereiding van de zitting door de bestuursrechter.

6.2. Het stuk met de beroepsgrond waar [partij] op doelt, is ingediend op 22 januari 2026 en voor de tiendagetermijn ontvangen en doorgezonden aan [partij]. Naar het oordeel van de Afdeling is dit stuk bovendien niet zo omvangrijk dat voor [partij] onvoldoende mogelijkheid resteerde om zich daar op de zitting inhoudelijk over uit te laten. Ook de Afdeling is als gevolg van het nadere stuk van de vereniging niet belemmerd in haar voorbereiding. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen reden om de beroepsgrond buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

7. De vereniging betoogt dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom de bouw van een vierde woning op grond van de provinciale ruimte- voor-ruimte regeling noodzakelijk is. Zij stelt hiertoe dat de financiële onderbouwing, waaruit blijkt dat onvoldoende kostendragers kunnen worden gegenereerd voor de sloop van de nertsensheds, ontoereikend is. Gelet hierop is het plan volgens de vereniging niet in overeenstemming met de ruimte-voor-ruimte regeling. De vereniging wijst er op dat aan de toenmalige nertsenhouderij een subsidie is uitgekeerd bestemd voor de sloop van de nertsensheds. Deze subsidie moest volgens de vereniging worden meegenomen in de berekening van de financiële onderbouwing, waaruit blijkt dat onvoldoende kostendragers kunnen worden gegenereerd voor de sloop van de nertsensheds. Dit is volgens de vereniging niet gedaan.

7.1. De raad stelt dat op basis van de provinciale ruimte-voor-ruimte regeling, zoals vervat in artikel 2.7 van de Omgevingsverordening Zeeland 2018, in beginsel maximaal drie compensatiewoningen kunnen worden gerealiseerd en dat hiervan op basis van provinciale regelgeving kan worden afgeweken indien uit een financiële onderbouwing blijkt dat onvoldoende kostendragers kunnen worden gegenereerd voor de sloop van het betreffende object. Volgens de raad heeft de initiatiefnemer door middel van een financiële onderbouwing de financiële noodzaak voor een vierde bouwtitel voor een compensatiewoning aangetoond en wordt daarom voldaan aan de ruimte-voor-ruimte regeling.

7.2. De Afdeling overweegt dat namens de raad en [partij] op de zitting is toegelicht dat de subsidie van 20 december 2021 ziet op zowel compensatie voor de sloop van de nertsensheds, als op compensatie voor de ombouw van de nertsenhouderij naar een ander agrarisch bedrijf.

In een eerdere financiële onderbouwing was de subsidie niet meegenomen in de berekening. Naar aanleiding van de zienswijze van het college van gedeputeerde staten van Zeeland tegen het ontwerp van het plan, is de financiële onderbouwing opnieuw berekend met actuele cijfers en gegevens. Het gedeelte van de subsidie dat ziet op de compensatie voor de sloop van de nertsensheds is volgens de raad en [partij] meegenomen in de berekening van deze uiteindelijke financiële onderbouwing. Op de zitting is verder toegelicht dat ook met het toevoegen van de subsidie in de berekening nog altijd onvoldoende kostendragers konden worden gegenereerd voor de sloop van de nertsensheds. Gelet daarop bestond er nog steeds een financiële noodzaak voor een vierde bouwtitel voor een compensatiewoning. De raad heeft er op de zitting op gewezen dat het provinciebestuur met deze uiteindelijke financiële onderbouwing akkoord is gegaan. Hetgeen de vereniging naar voren heeft gebracht biedt geen aanknopingspunten om aan de juistheid van de aldus gegeven toelichting te twijfelen.

7.3. Gelet op de door de raad en [partij] hierboven weergegeven toelichting op de zitting, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een vierde compensatiewoning nodig is om voldoende kostendragers voor de sloop van de nertsensheds te financieren en dat daarom het plan in overeenstemming is met de ruimte-voor-ruimte regeling. Gelet hierop mocht de raad in het plan voorzien in een vierde compensatiewoning.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het beroep is ongegrond.

9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D. Tieleman, griffier.

w.g. De Groot
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Tieleman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 april 2026

817-1188

BIJLAGE

Omgevingsverordening Zeeland 2018

Artikel 2.7 Wonen

In de toelichting bij een bestemmingsplan waarin een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie in het landelijk gebied wordt toegelaten wordt aannemelijk gemaakt dat wordt voldaan aan de in bijlage C bedoelde voorwaarden. Nieuwe kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied, die niet voldoen aan de in bijlage C bedoelde voorwaarden, worden in een bestemmingsplan niet toegelaten.

Bijlage C behorende bij artikel 2.7

[...].

2. Ruimte voor ruimte

Een eenvoudige vorm van ruimte voor ruimte is het uitrusten van ontwikkelingsmogelijkheden. Het kan bijvoorbeeld gaan om de verplaatsing van een agrarisch bedrijf naar een nieuwe locatie of het uitbreiden van bebouwing in het buitengebied ten behoeve van het vergroten van een nieuwe economische drager waarvoor elders bebouwing wordt gesaneerd. Van gemeenten wordt verwacht dat zij de mogelijkheden die het

Omgevingsplan hiervoor biedt uitwerken in hun eigen beleid.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om ongewenste of in onbruik geraakte objecten in het buitengebied te saneren in ruil voor planologische ontwikkelingsruimte, bijvoorbeeld in de vorm van een woon- of recreatieve functie.

Een voorbeeld hiervan vormt de regeling voor sanering van vrijkomende bebouwing in het buitengebied, waarvoor in ruil een woonfunctie kan worden toegekend. Aan de uitvoer van deze regeling op gemeentelijk niveau worden de volgende voorwaarden gesteld:

- Er kunnen maximaal 3 compensatiewoningen worden gerealiseerd. Voor de realisatie van een woning/bouwkavel wordt uitgegaan van een te slopen oppervlak van 500 m² schuur of 0,5 ha glas of andere bebouwing van een vergelijkbare grootte. Hiervan kan worden afgeweken indien:

- uit een financiële onderbouwing blijkt dat onvoldoende kostendragers kunnen worden gegenereerd voor de sloop van het betreffende object en

- dit aantoonbare meerwaarde oplevert voor het landschap.

- Het dient te gaan om niet-cultuurhistorisch waardevolle bebouwing.

- Sloop en het voorkomen van heropricting dienen te worden gewaarborgd.

Relevante planregels bestemmingsplan "Contre Escarpe Retranchement en Kokersweg Zuidzande"

Artikel 5.2.4

[...];

c. Het oprichten van een nieuw hoofdgebouw (woning) is alleen toegestaan als de woning landschappelijk wordt ingepast conform het landelijk inpassingsplan voor de desbetreffende locatie zoals opgenomen in bijlage 1 bij de regels. De landschappelijke inpassing dient na realisatie in stand te worden gehouden en beheerd.