

Uitspraken

ZAAKNUMMER 201011643/1/R2
DATUM VAN UITSpraak woensdag 15 februari 2012
TEGEN Provinciale staten van Zeeland
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer -
Bestemmingsplannen
Zeeland



201011643/1/R2.
Datum uitspraak: 15 februari 2012

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Groede, gemeente Sluis,
2. de vereniging Afdeling Agrarisch West Zeeuws Vlaanderen van de Zuidelijke Land- en
Tuinbouworganisatie (hierna: ZLTO Agrarisch West ZVL), gevestigd te Oostburg, gemeente Sluis,
3. [appellant sub 3], wonend te Breskens, gemeente Sluis,
4. de stichting Stichting verbeterde gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen, gevestigd te
Groede, gemeente Sluis,
appellanten,

en

Provinciale staten van Zeeland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 oktober 2010, no. 21, hebben provinciale staten van Zeeland het inpassingsplan "waterdunen" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State inkomen op 3 december 2010, ZLTO Agrarisch West ZVL bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 december 2010, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 december 2010, en de Stichting en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 december 2010, beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 oktober 2011, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde], ZLTO Agrarisch West ZVL, vertegenwoordigd door ir. mr. J.L. Mieras, de Stichting en anderen, vertegenwoordigd door mr. W.J. Bosma en mr. I.M. van der Heijden, beiden advocaat te Den Haag, en door A.I. [eigenaar] en J. [eigenaar], en provinciale staten, vertegenwoordigd door ir. E.A. Dekker en mr. D.J. Diwan, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is de besloten vennootschap Vastgoed Molecaten B.V. (hierna: Molecaten), vertegenwoordigd door S.A. van Ooien en C.F.J. de Slager, ter zitting als partij gehoord.

2. Overwegingen

Inpassingsplan

2.1. Het inpassingsplan voorziet in de planologische verankering van het project waterdunen. Dit project bestaat uit de uitbreiding van het recreatiebedrijf Park Napoleon Hoeve, onderdeel van Molecaten, verbreding van het duingebied en de aanleg van een estuarien natuurgebied. Het project vloeit voort uit het project Zwakke Schakels, het Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal van 13 juli 2004 (hierna: het Gebiedsplan) en het Omgevingsplan Zeeland van 30 juni 2006 (hierna: het Omgevingsplan). Het plangebied ligt in de gemeente Sluis aan de kust van West Zeeuws Vlaanderen, ten westen van Breskens en maakt deel uit van de Oud-Breskenspolder en de Jong-Breskenspolder. Het plangebied heeft een omvang van ongeveer 350 hectare.

Ontvankelijkheid

2.2. Voor zover het beroep van de Stichting en anderen tevens is ingesteld door de vereniging Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede overweegt de Afdeling dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de vereniging niet voldoet aan de in haar uitspraak van 12 maart 2008, zaaknr. [200704378/1](#) genoemde vereisten om te kunnen worden aangemerkt als een informele vereniging. De Afdeling leidt dit allereerst af uit de stelling van de Stichting en anderen ter zitting dat met de informele vereniging slechts bedoeld is aan te geven dat zij gezamenlijk optreden. Daarnaast is ook niet gebleken dat bijvoorbeeld een ledenadministratie wordt gehouden of contributie wordt geheven. Het beroep van de Stichting en anderen, voor zover dit is ingesteld door de Vereniging Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede, is dan ook niet-ontvankelijk.

De beroepen van [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL

2.3. [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL kunnen zich niet verenigen met de vaststelling van het inpassingsplan. Hiertoe voeren zij aan dat met het inpassingsplan geen provinciaal belang is gediend, nu verbetering van de kustveiligheid ook zonder het project waterdunen kan worden gerealiseerd en het ook geen ander provinciaal belang dient. ZLTO Agrarisch West ZVL stelt dan ook dat provinciale staten gezien artikel 3:26 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) niet bevoegd waren tot het vaststellen van het inpassingsplan. De gemeenteraad van Sluis is volgens hen het bevoegde gezag.

2.3.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat met het inpassingsplan de provinciale belangen recreatie, kustverdediging en natuurontwikkeling zijn gemoeid. Deze belangen zijn volgens provinciale staten neergelegd in het door het college van gedeputeerde staten vastgestelde Gebiedsplan en het door provinciale staten vastgestelde Omgevingsplan. Provinciale staten lichten voorts toe dat uit het rapport "Regionale sociaal-economische effecten waterdunen" van 6 april 2010 blijkt dat de realisering van het inpassingsplan een economische impuls voor de regio met zich brengt.

2.3.2. Ingevolge artikel 3.26, eerste lid, van de Wro, kunnen provinciale staten indien sprake is van provinciale belangen, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen.

2.3.3. Gelet op het bepaalde in 3.26, eerste lid, van de Wro, en onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro wat betreft het begrip 'provinciale belangen', valt niet in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid de met het inpassingsplan te behartigen recreatie-, natuurontwikkelings- en kustverdedigingsbelangen als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. In dit verband is van betekenis dat recreatie- en natuurontwikkeling onderwerp zijn van het provinciale beleid in het Gebiedsplan en het Omgevingsplan. Voorts betekent de omstandigheid dat de raad in eerste instantie is gestart met het opstellen van een bestemmingsplan voor het plangebied niet dat reeds daarom niet gesproken kan worden van een provinciaal belang. Voor zover [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL verder stellen dat kustversterking ook zonder het project waterdunen kan plaatsvinden, waardoor het provinciale belang bij het inpassingsplan in zijn geheel zou komen te vervallen, doet dat, wat daarvan verder ook zij, aan het voorgaande niet af, nu juist de combinatie van kustversterking met recreatie- en natuurontwikkeling heeft geleid tot deze planinrichting met regionale effecten. Het gestelde gaat er bovendien aan voorbij dat recreatie- en natuurontwikkeling in dit geval op zichzelf ook van

provinciaal belang zijn. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet bevoegd waren tot het vaststellen van het inpassingsplan.

2.4. [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL betogen voorts dat het inpassingsplan is vastgesteld in strijd met het Gebiedsplan. Hiertoe voeren zij allereerst aan dat onvoldoende rekening is gehouden met het verlies van hoogwaardige landbouwgrond. Daarnaast voeren zij aan dat in het Gebiedsplan als randvoorwaarde is gesteld dat gronden op minnelijke wijze worden verworven. Volgens [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL kunnen gronden evenwel slechts op grond van de Onteigeningswet worden verworven omdat de eigenaren niet bereid zijn vrijwillig te verkopen. Zij stellen daarnaast dat het onteigenen van gronden in strijd is met eerder gemaakte afspraken hieromtrent.

2.4.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het Gebiedsplan voorziet in een groot areaal aan functieverandering van landbouw naar natuur en recreatie, zodat het verlies aan hoogwaardige landbouwgrond niet in strijd kan worden geacht met het Gebiedsplan. Zij lichten voorts toe dat indien grondverwerving niet kan plaatsvinden op vrijwillige basis, de eigenaar in het kader van onteigening wordt gecompenseerd door het aanbieden van vervangende grond dan wel een financiële vergoeding. Provinciale staten stellen verder dat in lijn met het Gebiedsplan grondverwerving in beginsel plaatsvindt op vrijwillige basis. Alleen indien minnelijke onderhandelingen onvoldoende resultaat bieden zal de grond worden onteigend.

2.4.2. De Afdeling overweegt dat weliswaar in het Gebiedsplan versterking van de landbouwsector wordt genoemd, maar dat daarin tevens de in het plan voorziene ontwikkelingen zijn neergelegd. Gelet hierop valt niet in te zien dat het inpassingsplan op dit punt in strijd is met het Gebiedsplan.

Wat betreft de minnelijke verwerving van de benodigde gronden overweegt de Afdeling dat in het Gebiedsplan is bepaald dat grondverwerving in beginsel bij alle beoogde functiewijzigingen op vrijwillige basis plaatsvindt. Naar provinciale staten stellen is dit uitgangspunt ook aan het inpassingsplan ten grondslag gelegd. [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Dat tot onteigening zal worden overgegaan indien de gronden niet op vrijwillige basis kunnen worden verworven is op zichzelf niet in strijd met het Gebiedsplan.

2.5. [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL voeren verder aan dat de grondslag voor de aanleg van natuur ontbreekt omdat het Natura 2000-gebied "Westerschelde" (hierna: het Natura 2000-gebied) in goede ecologische staat verkeert. De verwijzing van provinciale staten naar het met Vlaanderen gesloten Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (hierna: het Verdrag) acht ZLTO Agrarisch West ZVL niet toereikend, nu hierin niet is bepaald waar het natuurherstel plaats dient te vinden. Zij stelt dat de uitvoering van het in het Verdrag neergelegde natuurherstel ook op een andere locatie kan plaatsvinden.

2.5.1. Provinciale staten stellen dat het in het plan voorziene natuurherstel nodig is om de vereiste gunstige staat van instandhouding te realiseren van soorten en habitats waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Provinciale staten lichten toe dat op rijksniveau hierover afspraken zijn gemaakt die zijn vastgelegd in het Verdrag. De Provincie heeft zich in een convenant met het Rijk verplicht om 295 hectare estuariene natuur te ontwikkelen. Het in het plan voorziene project kan volgens ecologen een bijdrage leveren van 52 hectare. De bijdrage heeft betrekking op de vergroting van het areaal schorren en slikken, aldus provinciale staten.

2.5.2. Naar provinciale staten ter zitting hebben toegelicht maakte de in het inpassingsplan verankerde natuurontwikkeling reeds deel uit van het project waterdunen voordat duidelijk werd dat het gebied een rol van betekenis zou kunnen spelen voor het in het Verdrag overeengekomen natuurherstel. Ook los van het gewenste natuurherstel is de natuurontwikkeling, vanuit een oogpunt van recreatieve aantrekkelijkheid, leefbaarheid en vitaliteit van de regio, volgens provinciale staten gewenst. [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL hebben dit laatste op zichzelf niet weersproken. Zij hebben voorts in deze procedure niet met feiten en omstandigheden aannemelijk gemaakt dat het habitatype estuaria niet in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. De Afdeling verwijst hiervoor naar het besluit van 23 december 2009 tot aanwijzing van het gebied als speciale beschermingszone in de zin van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin een instandhoudingsdoelstelling is opgenomen voor dit habitatype. Deze is gericht

op uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit. Dat in het Verdrag niet is bepaald waar het natuurherstel dient plaats te vinden, staat er niet aan in de weg dat provinciale staten ook daarin aanleiding hebben kunnen zien estuariene natuur in het gebied te ontwikkelen. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten in redelijkheid mogen uitgaan van de noodzaak tot natuurherstel.

2.6. [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL voeren voorts aan dat de verandering van zoet- naar zoutwatergebied tot zoutschade leidt op de aangrenzende landbouwgronden. De door provinciale staten voorgestelde aanleg van een kwelsloot is volgens hen geen oplossing omdat de kwelsloot slechts een gedeelte van het zoute water zal opvangen. Drainage kan evenmin verzilting voldoende tegengaan omdat daarmee de zoute onderstromen slechts gedeeltelijk verwijderd kunnen worden, aldus [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL. De eventuele aanleg van een reeks diepe putten die verbonden zijn met één zuigput, heeft volgens hen het onwenselijke gevolg dat ook de zoetwaterstand in de grond zal dalen waardoor de vruchtbaarheid van de grond en de biodiversiteit afnemen. Zij stellen in dit verband ten slotte dat de nadeelcompensatieregeling geen werkbare oplossing biedt, onder meer omdat niet is te bepalen welk deel van de verminderde opbrengst van gewassen en van de schade aan de natuur wordt veroorzaakt door droogte en welk deel door verzilting.

2.6.1. Uit het onderzoek "Inlaatduiker waterdunen" van Oranjewoud van 28 juni 2006, volgt dat de gevolgen van de ontwikkeling van estuariene natuur op de omgeving wat betreft de toename van het zoutgehalte in de bodem beperkt zijn, onder andere omdat het watervoerende pakket nu ook niet volledig zoet is. In dit verband is van belang dat [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL deze onderzoeksresultaten op zichzelf niet met feiten en omstandigheden hebben betwist. Voorts is van belang dat het risico op zoutschade wordt verkleind doordat een kwelsloot wordt aangelegd. De stelling van [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL dat de aanleg van een kwelsloot verzilting niet volledig kan tegengaan, gaat er aan voorbij dat ook zonder deze aanleg het risico op zoutschade beperkt is. Uit de stukken maakt de Afdeling op dat de aanleg van de kwelsloot slechts een extra maatregel is om het risico van verzilting te verkleinen. Bovendien is, naar ter zitting is toegelicht, een monitoringsprogramma ontwikkeld teneinde de verzilting in het gebied te registreren. Indien het monitoringsprogramma na realisering van de in het inpassingsplan voorziene ontwikkelingen nadelige veranderingen registreert in het zoutgehalte in de grond, zal getracht worden dit door extra maatregelen, zoals bijvoorbeeld drainage, te compenseren. Daar komt bij dat, in geval niettemin zoutschade mocht optreden, een tegemoetkoming uit hoofde van de geldende compensatieregeling kan worden toegekend. De Afdeling ziet geen reden deze regeling op voorhand ontoereikend te achten. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten aan de bezwaren betreffende zoutschade overwegende betekenis hadden moeten toekennen.

2.7. [appellant sub 1] vreest voorts schade door onkruidzaden en een toename van vogels. Hij stelt dat door bezuinigingen van de regering het onderhoud van de natuur onvoldoende is gegarandeerd.

2.7.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de schade door wild en onkruid niet in grote mate zal toenemen. Zij stellen dat het gebied thans ook al van belang is voor (trek)vogels en dat deze in het algemeen niet foerageren op bouwland. Overwaaiend onkruid is volgens provinciale staten vanwege de zoute natuur niet waarschijnlijk.

2.7.2. Met betrekking tot het betoog van [appellant sub 1] dat hij schade lijdt doordat onkruidzaden op zijn land terecht komen en door toenemend wild, overweegt de Afdeling dat, indien daarvan sprake zou zijn, geen grond bestaat voor de verwachting dat die schade zodanig zal zijn dat provinciale staten bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn. Hierbij betreft de Afdeling dat [appellant sub 1] zijn stelling dat die schade zal optreden niet met feiten en omstandigheden aannemelijk heeft gemaakt en dat ook voor dit soort schade voornoemde compensatieregeling geldt. Wat betreft het onderhoud van de natuur overweegt de Afdeling dat dit een aspect betreft van de uitvoering van het plan dat in deze procedure niet aan de orde kan komen.

2.8. [appellant sub 1] stelt dat de Provincialeweg (N675) ten gevolge van de in het plan voorziene

ontwikkelingen overbelast raakt. Hij vreest voor de toegankelijkheid van zijn perceel, alsmede geluidsoverlast waardoor campinggasten wegblijven dan wel eerder zullen vertrekken en hij inkomensverlies lijdt.

2.8.1. Provinciale staten stellen, onder verwijzing naar het verkeersonderzoek "Verkeersonderzoek Pip waterdunen" van 25 september 2009 van Oranjewoud (hierna: het verkeersonderzoek), dat de Provincialeweg voldoende capaciteit heeft om de verkeerstoename te verwerken, zodat geen aanvullende maatregelen zijn vereist. Indien de daadwerkelijke ontwikkeling vanwege verkeersveiligheidsoverwegingen maatregelen vereist zullen deze volgens provinciale staten evenwel worden genomen. Wat betreft de geluidsbelasting stellen provinciale staten dat deze toeneemt met ongeveer 1,1 dB ten opzichte van de autonome situatie in 2020. Dit is volgens provinciale staten niet onaanvaardbaar.

2.8.2. Uit het verkeersonderzoek volgt dat zich op de Provincialeweg geen capaciteitsproblemen voordoen door de toename van het aantal verkeersbewegingen met ongeveer 1500 motorvoertuigen per etmaal. Niet aannemelijk is gemaakt dat deze conclusie onjuist is. Gelet hierop is niet aannemelijk dat de toegankelijkheid van het perceel van [appellant sub 1] in overwegende mate zal verslechteren.

2.8.2.1. Uit het akoestisch onderzoek in samenhang met het aanvullend milieueffectrapport volgt dat de geluidsbelasting op de Provincialeweg ten gevolge van het inpassingsplan toeneemt met 1,1 dB. De geluidsbelasting ter hoogte van het perceel van [appellant sub 1] bedraagt 48 dB op een afstand van 115 meter van de as van de weg. Op een afstand van 60 meter bedraagt de geluidsbelasting 53 dB. Provinciale staten hebben ter zitting toegelicht dat deze geringe toename van geluid op het perceel van [appellant sub 1], gezien de bestaande geluidsbelasting, niet onredelijk is. In dit kader wijzen provinciale staten erop dat de camping gescheiden wordt van de weg door een fietspad en de daarachter gelegen woning. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat provinciale staten zich in het kader van de ruimtelijke afweging niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de relatief geringe toename van de geluidsbelasting niet onaanvaardbaar is.

2.8.2.2. Voor zover [appellant sub 1] stelt inkomensverlies te lijden door de vaststelling van het plan overweegt de Afdeling dat geen grond bestaat voor de verwachting dat dit verlies zodanig zal zijn dat provinciale staten bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht hadden moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn. Daarbij neemt de Afdeling ook de mogelijkheden voor een tegemoetkoming uit hoofde van bedoelde compensatieregeling en afdeling 6.1 van de Wro in aanmerking.

2.9. [appellant sub 1] stelt dat het oude cultuurlandschap ten onrechte wordt opgeofferd voor een nieuw recreatie- en natuurlandschap. Hij stelt dat onvoldoende op zijn stelling is ingegaan dat het belang van voedselvoorziening hiervoor moet wijken.

2.9.1. Naar provinciale staten stellen, en zoals hiervoor ook al naar voren is gekomen, is het inpassingsplan een uitwerking van het project kustversterking Zwakke Schakels, waarin het gebied op nationaal niveau als een prioritaire zwakke schakel is aangemerkt, het Gebiedsplan en het Verdrag. Voor zover [appellant sub 1] stelt dat het inpassingsplan niet voorziet in een economische impuls, zodat niet gesteld kan worden dat het inpassingsplan een uitwerking is van het Gebiedsplan, overweegt de Afdeling dat uit het rapport "Regionale sociaal- economische effecten waterdunen" volgt dat de in het plan voorziene ontwikkelingen zullen leiden tot een economische impuls voor de regio. [appellant sub 1] heeft dit rapport op zich zelf niet bestreden. Ook acht de Afdeling niet zonder belang de stelling van het college dat de in het plan voorziene functieverandering slechts betrekking heeft op 1% van het agrarisch gebied van Sluis. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het belang bij het realiseren van een recreatie- en natuurgebied zwaarder weegt dan het belang bij behoud van het bestaande landschap. Met het bovenstaande acht de Afdeling ook voldoende gemotiveerd waarom aan het belang van de voedselvoorziening geen overwegende betekenis is toegekend.

2.10. [appellant sub 1] bestrijdt ten slotte de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. ZLTO Agrarisch West ZVL betoogt daarnaast dat de economische uitvoerbaarheid niet vaststaat nu

in het regeerakkoord is bepaald dat bestaande besluiten tot ontpoldering worden heroverwogen en de aanleg van de ecologische hoofdstructuur stagneert.

2.10.1. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 1] in dit verband heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan onvoldoende is onderbouwd omdat ten tijde van vaststelling nog geen overeenkomst met een recreatieondernemer was gesloten. Naar provinciale staten stellen liepen ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit reeds onderhandelingen met recreatieondernemers en bestond er geen aanleiding om aan te nemen dat deze onderhandelingen niet het beoogde resultaat zouden opleveren. Het plan is bovendien mede op initiatief van het bestaande recreatiebedrijf Park Napoleon Hoeve vastgesteld. Uit hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd kan derhalve niet worden geconcludeerd dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het inpassingsplan niet kan worden uitgevoerd. De Afdeling merkt daarbij op dat inmiddels een overeenkomst met Molecaten is gesloten.

Het betoog van ZLTO Agrarisch West ZVL ten aanzien van de economische uitvoerbaarheid faalt reeds omdat het inpassingsplan niet ziet op ontpoldering dan wel de aanleg van de ecologische hoofdstructuur, zodat de uitvoering van het plan niet van de daarvoor beschikbare gelden afhankelijk is.

2.11. [appellant sub 1] heeft eerst ter zitting het standpunt ingenomen dat de door Molecaten betaalde grondprijs lager is dan de marktwaarde van de desbetreffende percelen en dat Molecaten een groter deel van de kosten van de aanleg van natuur voor haar rekening zou moeten nemen. Daarnaast heeft [appellant sub 1] eerst ter zitting aangevoerd dat het inpassingsplan negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid, onder andere wat betreft de luchtkwaliteit.

2.11.1. Ingevolge artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

2.11.2. Het na afloop van de beroepstermijn aanvoeren van nieuwe beroepsgronden is, gelet op het bepaalde in artikel 1.6a van de Chw, niet toegestaan. De Afdeling laat de hiervoor onder 2.11 aangevoerde beroepsgronden van [appellant sub 1] derhalve buiten beschouwing bij de beoordeling van het inpassingsplan.

2.12. In hetgeen [appellant sub 1] en ZLTO Agrarisch West ZVL hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben 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.

De beroepen zijn ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 3]

2.13. [appellant sub 3] kan zich niet verenigen met de vaststelling van het inpassingsplan, voor zover dit ziet op het plandeel met de bestemming "Natuur - Recreatie" voor zijn perceel, kadastraal bekend S949. Hiertoe voert hij aan dat hij de in het vorige bestemmingsplan opgenomen mogelijkheid om vier woningen op zijn perceel te bouwen wenst te behouden. Hij stelt daarnaast dat, anders dan de plantoelichting doet vermoeden, voor de door provinciale staten voorgestelde grondruil nog geen overeenkomst is gesloten. Hij stelt ten slotte dat het inpassingsplan, dat al uitgaat van grondruil terwijl dit feitelijk (nog) niet is overeengekomen, leidt tot een waardedaling van zijn perceel. Er is volgens hem dan ook onvoldoende rekening gehouden met zijn belangen.

2.13.1. Provinciale staten stellen dat ten westen van het geplande inlaatkanaal, waar het perceel van [appellant sub 3] ligt, een wandelgebied met zilte plukvelden is voorzien. Provinciale staten verwijzen in dit verband naar het inrichtingsplan waterdunen. Gelet hierop en op het gewenste

behoud van het bestaande bebouwingslint langs het Killetje, hebben provinciale staten de mogelijkheid tot de bouw van vier woningen op het perceel uit het bestemmingsplan niet in het inpassingsplan overgenomen. Provinciale staten stellen dat hard wordt gewerkt aan het opstellen en aangaan van een overeenkomst tot grondruil. Mochten de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden dan zal [appellant sub 3] op andere wijze worden gecompenseerd.

2.13.2. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. Op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen kunnen andere bestemmingen en regels voor gronden worden vastgesteld. In dit geval hebben provinciale staten van belang geacht dat op het perceel van [appellant sub 3] een wandelgebied met zilte plukvelden is voorzien in het inrichtingsplan waterdunen. Tevens hebben provinciale staten van betekenis geacht dat de bouw van vier woningen op het perceel een ongewenste inbreuk maakt op het bestaande bebouwingslint langs Het Killetje. De Afdeling acht het voorgaande niet onredelijk en neemt hierbij in aanmerking dat, hoewel nog geen overeenkomst tot grondruil is gesloten, het uitdrukkelijk de bedoeling van provinciale staten is te voorzien in compensatie voor het gedeeltelijk vervallen van de bebouwingsmogelijkheden op het perceel. Daartoe is van belang dat reeds voor de vaststelling van het inpassingsplan, naar beide partijen stellen, constructieve gesprekken werden gevoerd om tot compensatie te komen. In het inpassingsplan is hierop ook vooruitgelopen door het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid ten westen van het bebouwingslint aan Het Killetje, die het mogelijk maakt om aldaar drie woningen te realiseren. Hoewel het inpassingsplan derhalve een waardedaling van het perceel van [appellant sub 3] tot gevolg heeft, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat zijn belangen onvoldoende in de besluitvorming zijn betrokken. Daarbij komt dat hij de mogelijkheid heeft een planschadeverzoek in te dienen. Provinciale staten hebben in zoverre dan ook geen aanleiding hoeven zien het inpassingsplan niet, dan wel op andere wijze, vast te stellen.

2.14. [appellant sub 3] heeft 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. [appellant sub 3] heeft in zijn beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

2.15. In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben 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 is ongegrond.

Het beroep van de Stichting en anderen

2.16. De Stichting en anderen hebben het betoog in hun beroepschrift dat een vermoeden bestaat van ongeoorloofde staatssteun en dat daarom de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet vaststaat ter zitting ingetrokken.

2.17. De Stichting en anderen voeren aan dat de gevolgen van het inpassingsplan voor het woon- en leefklimaat van bewoners en de bedrijfsvoering van agrariërs onevenredig zijn. De Stichting en anderen wijzen in dit verband allereerst op het verloren gaan van cultuurlandschap. De Stichting en anderen vrezen daarnaast verkeer-, parkeer- en geluidsoverlast. Het inpassingsplan heeft volgens hen tevens een verslechtering van de luchtkwaliteit, verstuing van zand en een toename van het aantal insecten en ander ongedierte tot gevolg. Voor dit laatste aspect verwijzen zij naar onderzoek van de Universiteit van Wageningen en stellen zij dat provinciale staten onvoldoende hebben onderbouwd dat de in het plan voorziene natuuraanleg niet leidt tot een toename van insecten. Onder verwijzing naar het rapport "De ontpoldering van de Hertogin Hedwige polder; De gevolgen voor natuur en milieu; Effecten hiervan op de gezondheid van mens en dier in de regio" stellen de Stichting en anderen voorts dat het inpassingsplan negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Tot slot voeren de Stichting en anderen aan dat het plan leidt tot vervuild rivierwater waardoor eveneens de volksgezondheid en het woon- en leefklimaat worden bedreigd.

2.17.1. Ten aanzien van het gestelde verlies van cultuurlandschap verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 2.9.1. is overwogen.

2.17.2. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het plan niet leidt tot onaanvaardbare verkeeroverlast, parkeeroverlast, geluidhinder of verslechtering van de luchtkwaliteit. Zij baseren hun standpunt op de aan het inpassingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken. De Stichting en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de conclusies van deze rapporten onjuist zijn. Provinciale staten hebben zich daar dan ook redelijkerwijs op kunnen baseren. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de Stichting en anderen hun betoog wat betreft deze punten niet nader hebben onderbouwd en niet aannemelijk hebben gemaakt dat deze onderzoeken gebreken dan wel anderszins leemten in kennis vertonen.

2.17.3. De verstuiwing van zand wordt volgens provinciale staten zoveel mogelijk voorkomen doordat de aan te leggen kustversterkings- en landschapsduinen worden ingeplant. De Stichting en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze inplanting niet zal plaatsvinden dan wel dat desondanks sprake zal zijn van onaanvaardbare overlast van verstuiwend zand.

2.17.4. Provinciale staten stellen dat de ervaring die landelijk met andere (natte) natuurgebieden en natuurontwikkeling is opgedaan, zal worden benut om onaanvaardbare overlast van insecten te voorkomen. In dit verband verwijzen provinciale staten naar de studie "Verkenning van de steekmuggen- en knuttenproblematiek bij klimaatverandering en vernatting" van P. Verdonshot uit 2009 en de daarin genoemde maatregelen. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het op grond van de kenmerken van het aan te leggen natuurgebied en de feitelijke situatie in vergelijkbare slikken- en schorregebieden, zoals de Verdrongen Zwarte Polder en Saeftinge, de verwachting is dat geen insectenplagen zullen ontstaan. Nu de Stichting en anderen uitsluitend verwijzen naar voornoemde studie, waaruit volgens hen volgt dat een risicoanalyse had moeten worden gemaakt, doch nalaten te onderbouwen welke omstandigheden en kenmerken van het gebied hiertoe aanleiding geven, kunnen provinciale staten gevolgd worden in hun standpunt dat uitvoering van het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare overlast van insecten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat provinciale staten ter zitting hebben toegelicht dat insectenoverlast kan voorkomen bij stilstaand water, terwijl in het plangebied daarvan geen sprake zal zijn. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het inpassingsplan niet leidt tot onevenredige insectenoverlast.

2.17.5. Wat betreft hetgeen de Stichting en anderen met betrekking tot de gevolgen van het plan voor het rivierwater aanvoeren overweegt de Afdeling allereerst dat dit, anders dan provinciale staten stellen, een nadere uitwerking en onderbouwing betreft van de door hen ingediende beroepsgronden over een goed woon- en leefklimaat na realisering van het inpassingsplan. Artikel 1.6a van de Chw verzet zich er niet tegen dat een nadere uitwerking en onderbouwing van een tijdig ingediende beroepsgrond bij de behandeling van het beroep wordt betrokken.

Inhoudelijk is van belang dat, naar provinciale staten stellen, uit onderzoek van IMARES naar de mogelijke effecten van de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder voor mens en dier, volgt dat de kwaliteit van de toekomstige estuariene natuur niet tot problemen voor de volksgezondheid leidt. Dit geldt volgens provinciale staten evenzeer voor de ontwikkeling van estuariene natuur in het plangebied. De Stichting en anderen hebben niet aangevoerd op grond van welke kenmerken van het gebied, dan wel welke andere redenen van ruimtelijke aard, deze onderzoeksresultaten niet ook gelden voor de in het plan voorziene ontwikkeling. Daarbij komt dat, naar provinciale staten stellen, de waterkwaliteit in de monding van de Westerschelde door de toenemende verdunning met zeewater beter is dan stroomopwaarts richting Antwerpen. De Afdeling acht voorts niet zonder belang dat provinciale staten stellen dat wanneer zich toch problemen voordoen maatregelen worden getroffen voor, afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling verkeert, de uitvoering, realisatie of beheer van het project. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat het inpassingsplan leidt tot ernstige gevolgen voor de volksgezondheid door vervuild water.

2.18. De Stichting en anderen stellen voorts dat de gevolgen van het inpassingsplan, in ieder geval de gevolgen voor afzonderlijke agrarische bedrijven, onvoldoende zijn onderzocht en de belangen van de betreffende agrariërs onvoldoende zijn meegewogen. Zij wijzen in dit verband op het onwenselijke gevolg van gedeeltelijk onteigening van de percelen waardoor slechts de

woonpercelen overblijven. Zij stellen dat provinciale staten er ten onrechte vanuit gaan dat hun belangen zijn gediend met behoud van de woonbestemming, nu velen van de in het plangebied wonende appellanten door de planontwikkelingen willen verhuizen. De Stichting en anderen wijzen ook op het Gebiedsplan waarin staat dat vrijwillige grondverwerving het uitgangspunt is.

2.18.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat, behoudens op de percelen Puijendijk 1 en Langeweg 103, er geen reële agrarische bedrijven in het plangebied voorkomen. Zij stellen dat het bestaande gebruik in het plangebied "wonen" is en dat gelet hierop het uitgangspunt is gehanteerd dat bestaande woonbebouwing behouden blijft teneinde gedwongen verhuizingen te voorkomen.

2.18.2. De Afdeling begrijpt de beroepsgrond van de Stichting en anderen aldus dat zij van mening zijn dat de aan het inpassingsplan ten grondslag gelegde keuze van provinciale staten om de percelen van appellanten slechts gedeeltelijk te onteigenen onredelijk is, nu hiermee ten aanzien van de woonpercelen de gang naar de onteigeningsrechter wordt afgesloten. De Afdeling overweegt hieromtrent dat thans uitsluitend ter beoordeling staat of provinciale staten in redelijkheid een woonbestemming hebben kunnen toekennen aan de betrokken percelen. Voor zover de Stichting en anderen betogen dat het in strijd is met een goede ruimtelijke ordening om uitsluitend de woonpercelen te handhaven, overweegt de Afdeling in de eerste plaats dat het bestaande gebruik van bedoelde percelen overwegend een woonkarakter heeft. Provinciale staten hebben in dit kader toegelicht dat al voor de vaststelling van het plan de agrarische bedrijfsactiviteiten op het merendeel van de percelen waren beëindigd. Dit hebben de Stichting en anderen op zichzelf niet bestreden. Voorts is van betekenis dat provinciale staten zich steeds bereid hebben verklaard de percelen op minnelijke wijze te verwerven. Het in dit kader door de Stichting aangevoerde omtrent het vaststellen van een onteigeningsnoodzaak en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 maart 2011, 33949/05 (www.curia.europa.eu), gaat er naar het oordeel van de Afdeling aan voorbij dat de woonpercelen niet zijn herbestemd als bedoeld in die uitspraak. De door provinciale staten aangeboden verwerving van de percelen dient dan ook niet in dat kader te worden gezien noch beoordeeld. Tot slot verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 2.4.2. is overwogen omtrent het Gebiedsplan en de gestelde strijdigheid van het inpassingsplan hiermee. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de individuele belangen onvoldoende hebben meegewogen en niet in redelijkheid een woonbestemming hebben kunnen toekennen aan de percelen.

2.19. De Stichting en anderen bestrijden voorts dat de bestemming "Wonen" voor de percelen Puijendijk 1 en Langeweg 103 binnen de planperiode zal worden gerealiseerd. Zij stellen dat onvoldoende vaststaat dat de bestaande agrarische activiteiten binnen de planperiode zullen worden beëindigd, nu de eigenaren van die percelen agrarische (productie)percelen buiten het plangebied bezitten waardoor mogelijkheden blijven bestaan om vanuit hun percelen aan de Puijendijk 1 en Langeweg 103 een agrarisch bedrijf te exploiteren. Dit terwijl provinciale staten volgens hen niet voornemens zijn te onteigenen. Zij stellen in dit verband ten slotte dat, mochten provinciale staten toch overgaan tot onteigening, de financiële uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is gegarandeerd.

2.19.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat uitsluitend op de percelen Puijendijk 1 en Langeweg 103 nog agrarische bedrijvigheid mogelijk is. Provinciale staten hebben de eigenaren van deze percelen aangeboden de bedrijfsbebouwing aan te kopen. Aan hen is tevens de optie geboden hun bedrijf voort te zetten. Met betrekking tot de eventuele aankoop van bebouwing in het kader van de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan stellen provinciale staten dat hieraan een woonbestemming wordt toegekend, zodat de kosten van verwerving worden gedekt door de doorverkoop van de stukken grond. Eventuele extra kosten zullen volgens provinciale staten binnen de marge van de verwervingspost in de exploitatieopzet worden gedekt.

2.19.2. Ingevolge artikel 13.1.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen-1" aangewezen gronden bestemd voor, voor zover hier van belang, wonen met aan-huis-gebonden beroepen en kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten op voormalige agrarische bedrijfslocaties.

Ingevolge artikel 23.21 mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het inpassingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet.

2.19.3. De Afdeling stelt vast dat aan de percelen met woonbebouwing waar voorheen een agrarische woonbestemming voor gold, in het inpassingsplan de bestemming "Wonen-1" is toegekend. Binnen deze bestemming is agrarische bedrijvigheid niet toegestaan. Naar de Stichting en anderen onweersproken hebben gesteld, kunnen de thans op deze percelen gevestigde agrarische bedrijven, nu zij blijven beschikken over agrarische gronden buiten het plangebied, deze bedrijvigheid feitelijk voortzetten. Dit gebruik valt derhalve, gelet op de hiervoor aangehaalde regels, onder het overgangsrecht. Hieromtrent overweegt de Afdeling dat bestaand legaal gebruik in beginsel dienovereenkomstig dient te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden, indien het als zodanig bestemmen van bestaand legaal gebruik op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen van betrokkenen. Daarnaast moet met het oog op de gevestigde rechten en belangen aannemelijk zijn dat de beoogde bestemming binnen de planperiode wordt verwezenlijkt.

Hoewel provinciale staten stellen dat een aanbod is gedaan de bedrijfsbebouwing aan te kopen, stellen zij tevens dat de gronden niet worden onteigend. Provinciale staten stellen in hun verweerschrift bovendien dat voortzetting van de agrarische bedrijvigheid op de percelen Puijendijk 1 en Langeweg 103 is toegestaan. Ter zitting hebben provinciale staten hieraan toegevoegd dat de eigenaren interesse zullen hebben in grondruil en dat daarom aannemelijk is dat de agrarische activiteiten zullen worden beëindigd. Ook hebben provinciale staten gewezen op de leeftijd van de bewoners in relatie tot de bedrijfsvoering. Hierin ziet de Afdeling evenwel onvoldoende aanleiding voor de conclusie dat het aannemelijk is dat bestaande gebruik zal worden beëindigd en de bestemming binnen de planperiode zal worden gerealiseerd. Het bestreden besluit geeft er dan ook onvoldoende blijk van dat provinciale staten in dit opzicht bij de voorbereiding de nodige kennis hebben vergaard. Het is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

2.20. De Stichting en anderen stellen verder dat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het onderhoud van het natuurgebied. Zij zijn van mening dat dit voor de vaststelling van het inpassingsplan duidelijk had moeten zijn.

2.20.1. De Afdeling overweegt dat een aspect van de uitvoering van het plan betreft dat in deze procedure niet aan de orde kan komen.

2.21. De Stichting en anderen betwisten de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. Zij betogen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de raming van inbrengwaarden op basis van een volledige onteigeningsschadeloosstelling. Zij wijzen erop dat de exploitatiekosten hoger zijn dan de opbrengsten.

2.21.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 juni 2011, nr. [200905555/1/R1 en 200906452/1/R1](#)) is de exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wro een rekenkundig model, op basis waarvan de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten worden omgeslagen door het opleggen van een exploitatiebijdrage door middel van een voorwaarde verbonden aan een omgevingsvergunning voor bouwen. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, kunnen ramingen zijn en wijken in dat geval mogelijk af van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarna worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of worden vervangen bij een herziening van het exploitatieplan.

Het saldo van de kosten en de opbrengsten maakt deel uit van de exploitatieopzet om het maximaal te verhalen bedrag aan kosten te bepalen als bedoeld in artikel 6.16 van de Wro. Voor het overige biedt dit saldo in beginsel geen inzicht in de financiële gevolgen van de exploitatie. Zo zijn de kosten en de opbrengsten gebaseerd op een rekenkundig model dat er onder meer van uitgaat dat de gemeente alle gronden tegen de inbrengwaarde verwerft. Voorts zijn gemeentelijke bijdragen ingevolge artikel 6.2.7 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) niet bij dit saldo betrokken.

Indien inbrengwaarden te laag zijn geraamd en derhalve de raming van deze kostenpost hoger

dient te zijn waardoor de kosten hoger, dan wel nog hoger worden dan de opbrengsten, heeft dat slechts tot gevolg dat niet alle kosten kunnen worden verhaald.

Gelet op het vorenstaande is een negatief saldo van kosten en opbrengsten in het exploitatieplan op zichzelf nog geen reden om aan de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan te twijfelen. Daarbij komt dat, naar ter zitting is toegelicht, in dit geval het exploitatieplan niet van doorslaggevende betekenis is voor de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan, nu niet alle beschikbare financiële middelen voor de planontwikkeling in het exploitatieplan zijn verwerkt. Hiertoe hebben provinciale staten ter zitting toegelicht dat de algehele begroting van het inpassingsplan, de zogenoemde Grex 2010 waarvan het exploitatieplan slechts een onderdeel is, een positief saldo heeft. Verder acht de Afdeling in dit geval van betekenis dat provinciale staten ter zitting het standpunt hebben ingenomen dat indien er desondanks tekorten mochten optreden bij de aanleg van de voorzieningen van algemeen nut, de provincie deze voor haar rekening zal nemen. De Afdeling acht het met hetgeen de Stichting en anderen hebben aangevoerd dan ook niet aannemelijk dat daarin een zodanig beletsel is gelegen dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is.

2.22. De Stichting en anderen hebben zich in het beroepsschrift 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 Stichting en anderen hebben in hun beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

2.23. In hetgeen de Stichting en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de bestemming "Wonen" voor de percelen Puijendijk 1 en Langeweg 103, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

In hetgeen de Stichting en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben 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 is voor het overige ongegrond.

Exploitatieplan

Ontvankelijkheid

2.24. De Stichting en anderen komen voorts in beroep tegen de vaststelling van het financiële deel van het exploitatieplan.

2.25. Provinciale staten betwisten dat de Stichting en anderen kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij de vaststelling van het financiële deel van het exploitatieplan. Zij stellen dat geen van hen beschikt over zogenoemde rode gronden, gronden waarop een bouwplan is voorzien als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro. Daarnaast stellen provinciale staten dat de Stichting en anderen de gronden niet zelf in ontwikkeling nemen. Zij concluderen dan ook dat de Stichting en anderen, onder wie ook eigenaren van gronden in het exploitatiegebied, niet geconfronteerd zullen worden met een exploitatiebijdrage en daarom niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.

2.25.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wro, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld inpassingsplan.

Ingevolge het vijfde lid, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.25.2. Vaststaat dat [eigenaar] en anderen gronden in eigendom hebben in het exploitatiegebied. Zij zijn dan ook op grond van artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro belanghebbenden bij de vaststelling van het exploitatieplan. Voor het betoog van provinciale staten dat eigenaren om als belanghebbenden te kunnen worden aangemerkt bij het financiële deel van het exploitatieplan daarnaast moeten beschikken over gronden waarop ingevolge de met het exploitatieplan samenhangende planologische maatregel bouwplannen zijn voorzien als bedoeld in artikel 6.1.2 van het Bro, bestaat geen grond. Ingevolge artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro worden de eigenaren van in een exploitatieplan opgenomen gronden immers zonder meer aangemerkt als belanghebbenden bij de vaststelling van het gehele exploitatieplan.

2.25.3. Vast staat voorts dat [pachters] gronden pachten in het exploitatiegebied. Zij kunnen op grond van artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro evenwel niet als belanghebbenden worden aangemerkt bij de vaststelling van het exploitatieplan. De Afdeling ziet zich derhalve voor de vraag gesteld of deze pachters op grond van artikel 1:2 van de Awb kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij de vaststelling van het financiële deel van het exploitatieplan, bestaande uit de exploitatieopzet en de daarvan deel uitmakende kostentoerekening als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de Wro. Hiervoor is volgens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro van belang dat degenen die uit hoofde van een exploitatieplan geconfronteerd kunnen worden met het verhaal van kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in het exploitatiegebied, hiertegen rechtsmiddelen moeten kunnen aanwenden (Kamerstukken II 2006-2007, 30 938, nr. 3, p.55). Dit betekent dat degenen van wie vaststaat dat zij niet rechtstreeks met een kostenverhaal uit hoofde van een exploitatieplan te maken zullen krijgen, dienaangaande niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. In het onderhavige geval voorziet het inpassingsplan niet in bouwplannen als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro op de bij de pachters in gebruik zijnde gronden. De pachters worden reeds hierom niet rechtstreeks door het door hen bestreden financiële deel van het exploitatieplan in hun belangen geraakt.

2.25.3.1. Voor zover deze appellanten betogen dat zij door de in het exploitatieplan opgenomen fasering desondanks in hun belangen worden geraakt en om die reden moeten worden aangemerkt als belanghebbenden bij het financiële deel van het exploitatieplan, wordt als volgt overwogen.

Een fasering die krachtens artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onderdeel c, onder 5o, van de Wro is opgenomen in de exploitatieopzet, behoort tot het deel van het exploitatieplan dat financiële gevolgen heeft. Deze financiële gevolgen manifesteren zich, gelet op artikel 6.17, eerste lid, van de Wro, in het bijzonder bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen. Een fasering kan echter ook ruimtelijke gevolgen hebben. Dat is het geval indien een fasering is opgenomen in een exploitatieplanregel, in welk geval een fasering, gelet op artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, grond kan zijn voor weigering van een omgevingsvergunning om te bouwen. Voorts kan handelen in strijd met een fasering vallen onder de verbodsregeling van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van die wet. Een fasering die in een exploitatieplanregel is opgenomen, onderscheidt zich vanwege haar gevolgen zodanig van de onderdelen van het financiële deel van een exploitatieplan, dat zij als een van het financiële deel te onderscheiden besluitonderdeel moet worden aangemerkt. Dit onderscheid heeft tot gevolg dat degene die belanghebbende is bij een fasering die is opgenomen in een exploitatieplanregel, niet reeds om die reden belanghebbende is bij een ander besluitonderdeel van het exploitatieplan, in dit geval het financiële deel van het exploitatieplan.

De in artikel 5.2 van het exploitatieplan "waterdunen" opgenomen fasering is een exploitatieplanregel die ruimtelijke gevolgen heeft, en die aldus moet worden onderscheiden van het financiële deel van het exploitatieplan. Het belang van de [pachters] is weliswaar rechtstreeks betrokken bij artikel 5.2, maar niet bij het financiële deel van het exploitatieplan. Nu zij zich

uitsluitend keren tegen het financiële gedeelte van het exploitatieplan, is het beroep, voor zover ingesteld door de [pachters], niet-ontvankelijk.

2.25.4. De Afdeling stelt in dit verband ten slotte vast dat alle overige appellanten die gezamenlijk als de Stichting en anderen beroep hebben ingesteld, geen eigenaren zijn van gronden in het exploitatiegebied en geen grondexploitatieovereenkomsten hebben gesloten met betrekking tot gronden in het exploitatiegebied. Nu ook anderszins niet is gebleken van belangen die rechtstreeks worden geraakt door de vaststelling van het exploitatieplan, kunnen zij niet worden aangemerkt als belanghebbenden bij de vaststelling van het door hen bestreden financiële deel van het exploitatieplan. Het beroep, voor zover ingesteld door deze appellanten, is dan ook niet-ontvankelijk.

Procedureel

2.26. [eigenaar] en anderen hebben eerst in hun nadere stuk van 17 juni 2011, dus na afloop van de beroepstermijn, de formele beroepsgrond aangevoerd dat in strijd met artikel 3:11 van de Awb de informatie die heeft geleid tot de totaalbedragen in de exploitatieopzet, waaronder in ieder geval de taxatierapporten, niet met het ontwerpexploitatieplan ter inzage zijn gelegd. Na afloop van de beroepstermijn aanvoeren van nieuwe beroepsgronden is, gelet op het bepaalde in artikel 1.6a van de Chw, zoals hiervoor onder 2.11.1. is aangehaald, niet toegestaan. De Afdeling laat de beroepsgrond van [eigenaar] en anderen over artikel 3:11 van de Awb derhalve buiten beschouwing bij de beoordeling van het exploitatieplan.

Inhoudelijk

2.27. Zoals in rechtsoverweging 2.21.1. is uiteengezet is de exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wro een rekenkundig model, op basis waarvan de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten worden omgeslagen door het overeenkomstig artikel 6.17 van de Wro, opleggen van een exploitatiebijdrage door middel van een voorwaarde verbonden aan een omgevingsvergunning voor bouwen. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen kunnen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, ramingen zijn en kunnen mogelijk afwijken van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarom worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of gewijzigd bij een herziening van het exploitatieplan. Niettemin dienen de in een exploitatieplan opgenomen kosten en opbrengsten met de vereiste zorgvuldigheid te worden geraamd. Daartoe is van belang dat de exploitatiebijdrage die bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen verschuldigd is, in eerste instantie veelal op basis van ramingen van kosten en opbrengsten wordt vastgesteld, terwijl slechts onder de voorwaarden van artikel 6.20 van de Wro aanspraak bestaat op terugbetaling van hetgeen te veel is betaald. Voorts dienen de ramingen van de kosten en opbrengsten te voldoen aan de eisen die de Wro en het Bro daaraan stellen.

2.28. [eigenaar] en anderen betogen dat de in de exploitatieopzet opgenomen kosten en opbrengsten onvoldoende zijn onderbouwd. Hiertoe voeren zij onder meer aan dat in strijd met artikel 6.13 van de Wro onvoldoende inzichtelijk is of de inbrengwaarden van de percelen volgens de juiste berekeningsmethode zijn geraamd. Zij stellen dat de inbrengwaarde dient te worden bepaald op basis van volledige schadeloosstelling ingevolge de Onteigeningswet, nu volgens hen ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan aannemelijk was dat ten behoeve van de verwezenlijking van het inpassingsplan tot onteigening zou moeten worden overgegaan. Zij verwijzen in dit verband naar het statenvoorstel voor het vaststellingsbesluit waarin staat dat aan de agrariërs een volledige schadeloosstelling zal worden voldaan. Dat het exploitatieplan jaarlijks wordt herzien ontslaat provinciale staten volgens [eigenaar] en anderen niet van de verplichting de inbrengwaarden zorgvuldig vast te stellen. De herziening is bovendien niet bedoeld voor het herstel van eerdere evidente fouten.

2.28.1. Ingevolge artikel 1.9 van de Chw dient de bestuursrechter een besluit niet te vernietigen op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dat beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

2.28.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [eigenaar] en anderen aldus dat zij zich richten tegen de financiële gevolgen van het exploitatieplan en dat zij zich in dat verband onder meer beroepen op artikel 6.13, eerste lid, van de Wro. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat [eigenaar] en anderen geen gronden in het exploitatieplangebied in eigendom hebben waarop ingevolge het inpassingsplan bouwplannen zijn voorzien als bedoeld in artikel 6.1.2 van het Bro. Zij zullen dan ook niet worden geconfronteerd met een verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van de gronden gelegen in het exploitatiegebied. De Afdeling verwijst hiervoor naar artikel 6.17, eerste lid, van de Wro. Verder kan op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting worden vastgesteld dat [eigenaar] en anderen ook anderszins niet rechtstreeks gevolgen zullen ondervinden van het door hen bestreden financiële deel van het exploitatieplan. Hieruit en uit het beroep leidt de Afdeling af dat de beroepsgrond met betrekking tot artikel 6.13 van de Wro in wezen niet is gericht tegen het exploitatieplan zelf, maar tegen de gevolgen daarvan voor de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. De Afdeling ziet zich derhalve voor de vraag gesteld of voornoemd artikel mede strekt tot bescherming van de belangen van [eigenaar] en anderen bij de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. Hiertoe is van belang dat artikel 6.13 van de Wro, dat eisen stelt aan de vorm en inhoud van een exploitatieplan, strekt tot bescherming van de belangen van degenen die rechtstreeks met het verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van in het betrokken exploitatieplan opgenomen gronden te maken kunnen krijgen. Artikel 6.13 van de Wro strekt derhalve kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [eigenaar] en anderen. Gelet hierop en in aanmerking genomen hetgeen de Afdeling heeft overwogen in overweging 2.4.3. van haar uitspraak van 19 januari 2011, zaaknr. [201006426/1/R2](#), kan het beroep van [eigenaar] en anderen op artikel 6.13 van de Wro ingevolge artikel 1.9 van de Chw er niet toe leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd. Gelet hierop laat de Afdeling dit betoog buiten beschouwing.

2.29. Tot slot overweegt de Afdeling in dit verband dat bovenstaande overweging ook geldt voor de overige beroepsgronden van [eigenaar] en anderen tegen het exploitatieplan. Hiertoe is van belang dat de verdere beroepsgronden eveneens zijn gericht tegen de financiële gevolgen van het exploitatieplan en dat zij zich in dat verband beroepen op verschillende artikelen uit afdeling 6.4 van de Wro. Deze artikelen strekken om dezelfde redenen als hiervoor genoemd eveneens niet tot bescherming van de belangen van [eigenaar] en anderen bij de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan.

2.30. In hetgeen [eigenaar] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [eigenaar] en anderen tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan is ongegrond.

2.31. Provinciale staten dienen ten aanzien van de Stichting en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 1], ZLTO Agrarisch West ZVL en [appellant sub 3] bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van de stichting Stichting Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen, voor zover dit is ingesteld door de Vereniging Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede tegen het inpassingsplan, en voor zover dit is ingesteld door de stichting Stichting Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede en [anderen] tegen het exploitatieplan, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de stichting Stichting verbeterde gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen tegen het inpassingsplan, voor zover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Zeeland van 1 oktober 2010, kenmerk no.21, tot vaststelling van het inpassingsplan, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" voor de percelen Puijendijk 1 en Langeweg 103;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], ZLTO afdeling Agrarisch West Zeeuws Vlaanderen en [appellant sub 3] tegen het inpassingsplan geheel, en het beroep van de stichting Stichting Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen tegen het inpassingsplan voor het overige, en het beroep van de stichting Stichting Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen tegen het exploitatieplan voor het overige, ongegrond;

V. veroordeelt provinciale staten van Zeeland tot vergoeding van bij de stichting Stichting Verbeterde Gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen 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, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat provinciale staten van Zeeland aan de stichting Stichting verbeterde gebiedsaanpak Breskens Groede en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. M.W.L. Simons-Vinckx, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.P. de Rooy, ambtenaar van staat.

w.g. Simons-Vinckx w.g. De Rooy
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2012

59-647.
