

Beheersverordening 'De Statie' te Hulst

De raad van de gemeente Hulst;

gelet op het bepaalde in artikel 3:38 van de Wet ruimtelijke ordening;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders betreffende het vaststellen van de beheersverordening 'De Statie' met nummer RA/18.0009;

overwegende dat:

- er geen sprake is van een wettelijke voorbereidingsprocedure;
- de beheersverordening elektronisch beschikbaar wordt gesteld;
- er tegen het vaststellen van de beheersverordening geen beroep openstaat;
- de beheersverordening in werking treedt één dag na bekendmaking.

Gehoord de commissie Ruimte in haar vergadering van 20 februari 2018.

Besluit:

1. beheersverordening 'De Statie' bestaande uit verbeelding, regels en toelichting inclusief bijlagen vast te stellen;
2. de vastgestelde beheersverordening te publiceren met identificatienummer NL.IMRO.0677.bvde-statie-000V;
3. te bepalen dat de beheersverordening in werking treedt op de eerste dag na bekendmaking.

Beheersverordening



Topografische kaart van Hulst, waarop het besluitgebied van de beheersverordening globaal is weergegeven met een rode cirkel (Bron: Pdokviewer.nl, 2017).

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Op basis van art. 3.1., lid 2 Wro dient vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan binnen tien jaar een nieuw bestemmingsplan te worden vastgesteld. Voor het gebied De Statie, als gelegen ten zuidwesten van de vesting Hulst, gelden diverse ruimtelijke plannen. De gemeente Hulst wenst voor het gebied De Statie te komen tot een beheersverordening ex artikel 3.38 Wro voor die gronden

waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien en waar uitgegaan kan worden van de feitelijk bestaande situatie met bijbehorende planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden.

Aanleiding voor een beheersverordening betreft de lange duur van een planologische procedure, de daarbij behorende voorbereidingsperiode en de visie van de gemeente Hulst op het actualiseren van ruimtelijke plannen binnen de gemeente (beheersverordening bij laagdynamische gebieden). Bij dit juridische instrument is géén planologische voorbereidingsprocedure van toepassing.

Voor het gebied De Statie gelden de volgende plannen:

- Bestemmingsplan De Statie, vastgesteld d.d. 18 december 2008;
- Bestemmingsplan Absdaalseweg 62a, vastgesteld d.d. 14 april 2014;
- Bestemmingsplan Steensedijk 98 Hulst, vastgesteld d.d. 9 juni 2016;
- Bestemmingsplan Spoorweg Hulst, vastgesteld d.d. 14 juli 2016;
- Wijzigingsplan Absdaalseweg 44 Hulst, vastgesteld d.d. 11 april 2017;
- Bestemmingsplan De Statie, herziening Life Style Village 2016, vastgesteld d.d. 13 april 2017.

In deze beheersverordening is het bestaande gebruik in ruime zin opgenomen. Dat wil zeggen dat de planologisch bestaande situatie ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening is vastgelegd. Gebieden waarvoor in het vigerende bestemmingsplan ontwikkelingsmogelijkheden zijn opgenomen, maken dus wel onderdeel uit van de beheersverordening. Gebieden waar wijzigingsbevoegdheden gelden die nog niet zijn benut, of waar een planologische procedure wordt doorlopen, die nog niet is afgerond, zijn niet in deze beheersverordening opgenomen.

1.2 Ligging en begrenzing besluitgebied

Ligging

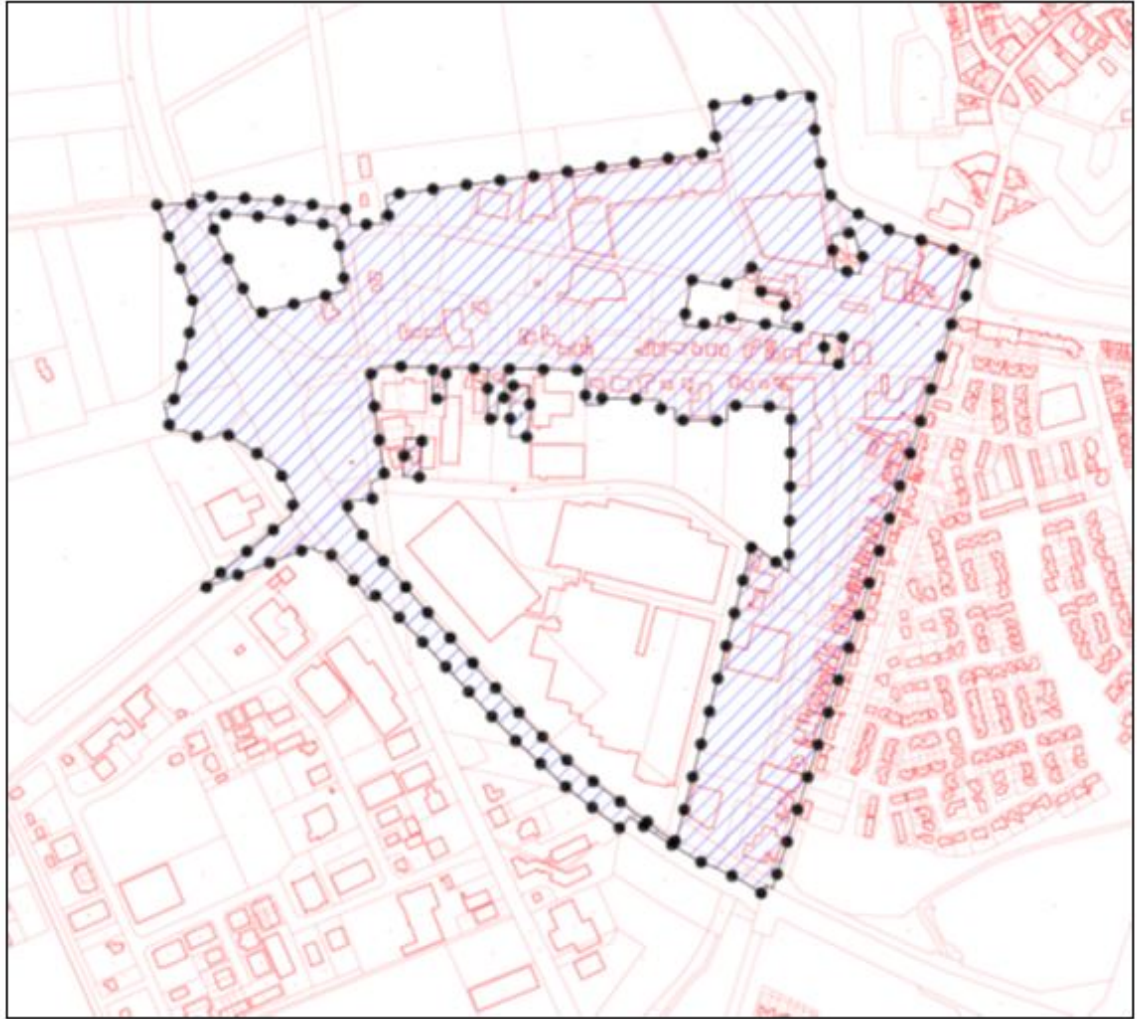
Hulst is een vestingstad in het zuidoosten van de provincie Zeeland. De stad wordt gekenmerkt door de vestingwerken die in de vijftiende eeuw zijn aangelegd. In de negentiende en twintigste eeuw wordt het slechten van de stadswallen en bolwerken verschillende keren voorgesteld, maar, na protesten, nooit uitgevoerd. Na de Tweede Wereldoorlog breidt Hulst uit buiten de stadswallen. In eerste instantie wordt alleen woningbouw gerealiseerd langs de uitvalswegen, later worden in het noorden op grotere schaal uitbreidingswijken ontwikkeld. Het gebied binnen bestemmingsplan "De Statie" is ontwikkeld vanaf de jaren 50, de tijd waarin het spoorwegstation wordt gesloten. De straatnamen Spoorweg en Stationsplein herinneren nog aan de vroegere spoorlijn tussen Mechelen en Terneuzen. Tegenwoordig is het gebied ingericht met een mix van woningbouw, detailhandel en bedrijvigheid. Onder de noemer Life Style Village wordt grenzend aan het besluitgebied een grootschalig winkelcluster gerealiseerd op het gebied van wonen.

Begrenzing

Het besluitgebied is gesitueerd ten zuidwesten van de vesting Hulst. Het gebied wordt globaal begrensd door de Spoorweg en Stationsplein in het noorden, de Steensedijk in het oosten, en de Rondweg Hulst (N290) lopende vanuit het zuiden richting het noordwesten. Niet alle delen en percelen zijn opgenomen binnen de beheersverordening. In de verordening is de feitelijk bestaande situatie opgenomen met bijhorende planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden ('bestaand gebruik in ruime zin').

De gronden die buiten het besluitgebied vallen betreffen de gronden ten behoeve van het Life Style Village, het gebied ter hoogte van de Spoorweg en de nieuwbouw van supermarktketen Aldi aan het Stationsplein, waarvoor de planologische procedures nog niet zijn afgerond.

Daarnaast zijn ook de wijzigingsbevoegdheden uit de vigerende bestemmingsplannen, die nog niet zijn benut, buiten het besluitgebied gehouden. Het betreft dan de wijzigingsgebieden 3 (Absdaalseweg 4), 4 (Stationsplein 20 en 22) en 5 (gebied met bedrijfsbestemming gelegen tussen Absdaalseweg en Industrieweg) uit bestemmingsplan "De Statie".



Besluitgebied van de beheersverordening "De Statie," weergegeven in het blauw gearceerde gebied (Bron: ruimtelijkeplannen.nl, 2017).

1.3 Achtergronden beheersverordening

Toetsingskader

Op basis van art. 3.38, lid 1 Wro is het mogelijk om, in afwijking van art. 3.1 Wro, voor delen van het gemeentelijke grondgebied een beheersverordening vast te stellen. Ten aanzien van deze bevoegdheid geldt dat aan een aantal voorwaarden dient te worden voldaan. De belangrijkste voorwaarden betreffen:

- op het deel van het gemeentelijk grondgebied mag 'geen ruimtelijke ontwikkeling' worden voorzien*

Uit de wetsgeschiedenis van de Wro is niet duidelijk op te maken wat dient te worden verstaan onder een 'ruimtelijke ontwikkeling'. Aangegeven is onder andere wel dat 'geen ruimtelijke ontwikkeling' moet worden opgevat als 'geen ruimtelijk relevante veranderingen in het planologisch toegestane gebruik van gronden of opstellen alsmede bouwkundige wijzigingen van bouwwerken' (Handelingen TK 26 september 2007, nr. 5, p. 313 en TK 2007-2008, 30 218, nr. 24, p. 7). Ook wordt betekenis toegekend aan de rol die de structuurvisie kan vervullen (TK 2007-2008, 30 218, nr. 24, p. 7): als uit een structuurvisie blijkt dat in het gebied ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, dan zal minder snel aangenomen mogen worden dat van een beheersverordening gebruik kan worden gemaakt. Hier komt de gedachte naar voren dat niet zozeer per bouwwerk of functieverandering moet worden beoordeeld of dit een ruimtelijke ontwikkeling is, maar dat het gaat om het gebied als geheel. De opstellers van het amendement waarmee de beheersverordening in de Wro terecht is gekomen (TK 2005-2006, 28 916, nr. 26) zijn namelijk uitgegaan van laagdynamische gebieden: voor dergelijke gebieden, waar 'niets' gebeurt, is de beheersverordening een geschikt instrument. In dergelijke gebieden bestaat geen behoefte aan ruimtelijke ontwikkelingen en hoeft alleen datgene wat er al is, geregeld te worden (voorzien te worden van een beheersregeling). Daarvoor is een met veel waarborgen omklede procedure niet nodig. Als wél ruimtelijke ontwik-

kelingen gewenst zijn en mogelijk gemaakt worden, zal ook rechtsbescherming geboden moeten worden.

- *het beheer van het deel van het gemeentelijk grondgebied dient overeenkomstig 'het bestaande gebruik' te worden geregeld*
Ten aanzien van het begrip 'het bestaande gebruik' geldt dat de redactie van art. 3.38, lid 1 Wro evenmin duidelijkheid geeft over wat hiermee wordt bedoeld. Ten aanzien hiervan kunnen uit de wetsgeschiedenis echter twee verschillende benaderingen worden herleid, zo blijkt uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) van 21 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1821, r.o. 5.3). Door de ABRvS wordt overwogen dat uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 7, blz. 10-12) valt op te maken dat 'het bestaande gebruik' in zowel 'enge zin' als in 'ruime zin' kan worden toegepast.
- *'het bestaande gebruik' in 'enge zin'*
Het bestaande gebruik in enge zin betreft het feitelijke gebruik van gronden en bouwwerken ten tijde van de vaststelling van de beheersverordening. Het feitelijk bestaande gebruik moet worden geïnventariseerd en aldus worden vastgelegd.
- *'het bestaande gebruik' in 'ruime zin'*
Het bestaande gebruik in ruime zin betreft de 'planologisch bestaande situatie' ten tijde van vaststelling van de beheersverordening. De 'planologisch bestaande situatie' wordt dan vaak gevormd door hetgeen op basis van het geldende bestemmingsplan is toegestaan. Het kan hierbij dus ook ontwikkelingen betreffen die wel in het bestemmingsplan zijn opgenomen en dus zijn toegestaan, maar die nog niet zijn gerealiseerd.

Beoordeling

De onderhavige beheersverordening beoogt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Door het geldende bestemmingsplan opnieuw op de gronden toe te passen (consoliderende werking), wordt immers geen andere ruimtelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt dan hetgeen nu reeds feitelijk aanwezig is op grond van het vigerend planologisch regime.

Ten aanzien van de rol van de structuurvisie als in het toetsingskader benoemd, geldt dat de gemeente Hulst voor het gebied een (structuur)visie heeft vastgesteld. Dit betreft de "Structuurvisie Hulst", vastgesteld d.d. 15 mei 2012. In de structuurvisie is voor enkele delen binnen het gebied De Statie een ontwikkelingsgerichte strategie toegekend. Deze gronden vallen echter buiten deze verordening en zijn/worden (op korte termijn) voorzien van een nieuw juridisch-planologisch kader.

Voor het besluitgebied van de beheersverordening wordt uitgegaan van de planologisch bestaande situatie en wordt er géén wijziging in de geboden planologische mogelijkheden voorzien. Het is derhalve reëel een beheerregeling op deze gronden toe te passen. Om die reden wordt het begrip 'het bestaande gebruik' in 'ruime zin' geïnterpreteerd.

Conclusie

Ter plaatse van het besluitgebied wordt 'geen ruimtelijke ontwikkeling' voorgestaan in relatie tot het bestaande planologische regime. Uitsluitend wordt 'het bestaande gebruik' in 'ruime zin' vastgelegd, inhoudende dat de planologische mogelijkheden als geboden in het geldende bestemmingsplan onverkort van toepassing blijven.

1.4 Leeswijzer

Een beheersverordening bestaat uit een verbeelding met de daarbij behorende regels. Deze twee onderdelen vormen de juridisch bindende elementen van de beheersverordening. Daarnaast gaat een beheersverordening vergezeld van een toelichting. De onderhavige toelichting bestaat uit zes verschillende hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de relevante wet- en regelgeving op rijksniveau en op provinciaal niveau. In hoofdstuk 3 wordt beknopt ingegaan op de afzonderlijke omgevingsaspecten die van invloed zijn op de haalbaarheid van de onderhavige regeling. Hoofdstuk 4 geeft een korte toelichting op de juridische regeling. In hoofdstuk 5 wordt inzicht gegeven in de uitvoerbaarheid van de beheersverordening uit economisch en maatschappelijk oogpunt.

2 RUIMTELIJK BELEIDSKADER

2.1 Inleiding

Uit jurisprudentie van de ABRvS van 14 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2467, r.o. 5) blijkt dat, ondanks dat uitsluitend 'het bestaande gebruik' van gronden en bouwwerken wordt vastgelegd, daaraan een deugdelijke planologische afweging ten grondslag moet liggen. Ten aanzien van de beleidsmatige aspecten geldt dat op basis van art. 4.3, lid 1 Wro getoetst dient te worden aan de in AMvB neergelegde regels. Tevens dient op basis van art. 4.1, lid 1 Wro te worden getoetst aan regels als neergelegd in een provinciale ruimtelijke verordening. In dit hoofdstuk wordt getoetst aan de relevante vigerende nationale en provinciale ruimtelijke regels.

2.2 Nationaal beleid

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), 2012

Toetsingskader

Het Rijk heeft in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu (SVIR) vastgesteld dat voor een beperkt aantal onderwerpen de bevoegdheid om algemene regels te stellen zou moeten worden ingezet. De SVIR bepaalt welke kaderstellende uitspraken zodanig zijn geformuleerd dat deze bedoeld zijn om beperkingen te stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ten aanzien daarvan is een borging door middel van normstelling, gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening, gewenst. Die uitspraken onderscheiden zich in die zin dat van de provincies en de gemeenten wordt gevraagd om de inhoud daarvan te laten doorwerken in de ruimtelijke besluitvorming. Zij zijn dus concreet normstellend bedoeld en worden geacht direct of indirect door te werken tot op het niveau van de lokale besluitvorming, zoals de vaststelling van bestemmings- en wijzigingsplannen.

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bevestigt in juridische zin die kaderstellende uitspraken. Op 30 december 2011 is het Barro in werking getreden met daarin een regeling voor een beperkt aantal onderwerpen. Op 1 oktober 2012 is het besluit aangevuld met regels voor de andere beleidskaders uit de SVIR en tevens uit het Nationaal Waterplan en het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Door de nationale belangen vooraf in bestemmingsplannen te borgen, wordt met het Barro bijgedragen aan versnelling van de besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen en vermindering van de bestuurlijke drukte. Een aantal onderwerpen is geregeld in de bij het Barro behorende Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro).

Beoordeling

Het besluitgebied is niet gelegen in een gebied waarvoor op basis van het Barro en het Rarro een relevante ruintereservering geldt. In het radarverstoringgebied van de Vliegbasis Woensdrecht, waarin het besluitgebied is gelegen, geldt een maximale bouwhoogte van 113 meter voor bouwwerken. Het onderhavige plan voorziet niet in het oprichten van bouwwerken van deze hoogte. Daarnaast wordt niet in een ontwikkeling voorzien (die raakt aan een van de nationale belangen).

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het Barro en Rarro niet van toepassing zijn op onderhavig plan.

Ladder voor duurzame verstedelijking (art. 3.1.6 lid 2 Bro), 2012

Toetsingskader

Op 1 oktober 2012 is art. 3.1.6, lid 2 toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro); dit artikel bevat de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Met de toevoeging van dit artikel in het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren (ECLI:NL:RVS:2017:353, r.o. 18.5). Op 1 juli 2017 is een wijziging van art. 3.1.6, lid 2 Bro in werking getreden. Het Bro regelt thans dat 'de verantwoording van een juridisch verbindend ruimtelijk besluit van een decentrale overheid dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving dient te bevatten van de behoefte aan die ontwikkeling. Tevens is geregeld dat indien het ruimtelijk besluit die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, de verantwoording een motivering dient te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien'. De definiëring van enkele van de in het artikel genoemde begrippen in art. 1.1.1 Bro laat onverlet dat de 'ladder voor duurzame verstedelijking' als een 'open norm' is te kwalificeren. Dit houdt in dat de norm inhoudelijk open is en onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moet worden. Sinds de inwerkingtreding van het artikel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) in haar jurisprudentie de norm veelvuldig ingevuld en daardoor verder begrensd. Op 28 juni 2017 heeft de ABRvS een zogenoemde 'overzichtsuitspraak' gedaan (ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 2 t/m 12.8), waarin de dan geldende en op basis van de voornoemde wijziging te behouden jurisprudentielijnen nader uit een worden gezet. Op basis van deze jurisprudentielijnen kan de 'ladder voor duurzame verstedelijking' concreet worden toegepast.

Beoordeling

De 'ladder voor duurzame verstedelijking' is uitsluitend van toepassing op 'nieuwe stedelijke ontwikkelingen'. Bij beantwoording van de vraag of sprake is van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling, moet

volgens de ABRvS in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het besluit, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het voorliggende besluit mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan (o.m. 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3488, r.o. 6.2). In onderhavig geval gaat de beheersverordening uit van de feitelijk bestaande situatie op basis van het bestaande planologische regime. Gelet hierop is geen sprake van een functiewijziging of van een nieuw planologisch beslag op de ruimte. Om die reden is geen sprake van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling en behoeft daarom niet te worden getoetst aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking'.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat, gelet op het opnieuw van toepassing verklaren van het bestaande planologische regime, er geen sprake is van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling. Om die reden behoeft niet te worden getoetst aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking'.

2.3 Provinciaal beleid

Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018, 2012

Toetsingskader

Op 28 september 2012 hebben Provinciale Staten van de provincie Zeeland het Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 vastgesteld. Op 11 maart 2016 is bovendien een herziening van het Omgevingsplan Zeeland 2012 - 2018 vastgesteld ter verbetering en aanvulling van het provinciale omgevingsbeleid.

In het Omgevingsplan is aangegeven dat Zeeland zich onderscheidt van andere provincies door de strategische ligging aan diep vaarwater, een sterk landelijke karakter en de uitgestrekte kust en deltawateren. De Provincie wil Zeeland duurzaam verder ontwikkelen en de economische veerkracht versterken. Dit dient bewerkstellend te worden door een vernieuwde vorm van samenwerking tussen burgers, (mede)overheden, onderwijs- en kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke instanties. De Provincie Zeeland opereert hierbij als de stuwende kracht, door vanuit een visie te werken en beleid en randvoorwaarden te geven aan ontwikkelingen; in de praktijk zijn gemeenten, burgers en maatschappelijke instanties aan zet.

Bijna de helft van de inwoners van Zeeland woont in het landelijk gebied, in dorpen tot 5.000 inwoners. De leefbaarheid is hoog en elk gebied kent haar eigen kenmerken, kwaliteiten en aandachtspunten. Geconstateerd wordt dat bijzondere aandacht nodig is voor veranderingen in de bevolking door minder groei, vergrijzing, ontgroening en de toenemende trek naar de steden. Van belang hierbij zijn de sterke afname van het aantal mensen in de leeftijdsgroep 30 – 65 jaar en de sterke toename van het aantal ouderen. Hierdoor ontstaan flinke verschuivingen in vraag en aanbod op onder andere het gebied van woningvoorraad en voorzieningen. De provincie constateert in dezen dat de woonomgeving minstens zo belangrijk is voor de aantrekkelijkheid van Zeeland als de kwaliteit van de woningen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lokale woonomgeving; de provincie ziet toe op een optimale scheiding tussen woningen en hindergevend bedrijfsgedrag.

De provincie Zeeland ziet het als provinciaal belang dat de regionale woningmarkten goed zorgvuldig ruimtegebruik hoog op de agenda zetten. Deze doelen gaan boven exacte woningbouwpercentages. Dit houdt niet in dat woningbouw zonder meer kan plaatsvinden. De provincie ziet het toepassen van de 'ladder voor duurzame verstedelijking', geïntroduceerd door het Rijk, als een provinciaal belang. Er worden daartoe regionale kaders opgesteld die ingaan op het woonbeeld van de regio, de huidige woningvoorraad en de bevolkings- en huishoudenssamenstelling en de te verwachten ontwikkelingen daarin. Daarnaast wordt een indicatie gegeven van de kwalitatieve woningbehoefte.

Beoordeling

Het provinciaal beleid is vooral gericht op de visie en kaders waarbinnen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan. Onderhavige beheersverordening ziet toe op het consolideren van de feitelijk bestaande situatie. Derhalve is toetsing aan het Omgevingsplan niet relevant.

Conclusie

Onderhavige beheersverordening heeft, gelet op het 'bevrozen' van de feitelijk bestaande situatie, geen raakvlakken met het Omgevingsplan Zeeland.

Verordening Ruimte, 2012

Toetsingskader

Op 28 september 2012 hebben Provinciale Staten van de provincie Zeeland, gelijktijdig met het Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018, de Verordening Ruimte Provincie Zeeland vastgesteld. In de verordening zijn, 'indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken', regels opgenomen waar bestemmingsplannen aan moeten voldoen. Bij de vaststelling van het Omgevingsplan is besloten dat slechts een select aantal provinciale belangen (onderdelen uit het Omgevings-

plan) worden geregeld in de verordening. Het betreft een aantal concreet geformuleerde provinciale beleidsdoelen waarvoor, met het oog op het gewicht dat vanuit het provinciaal belang daaraan wordt toegekend en met het oog op een goede ruimtelijke ordening, regeling bij verordening noodzakelijk wordt geacht (en niet de inzet van lichtere instrumenten). Tevens wordt beoogd ten aanzien van de in de verordening geregelde onderwerpen een bepaalde mate van rechtszekerheid te bieden. Bij het 'vertalen' van de beleidsdoelen uit het Omgevingsplan in de verordening is getracht zoveel mogelijk 'beleidsneutraal' te werken; in de verordening staan derhalve geen onderwerpen die niet ook in het Omgevingsplan staan. Op 11 maart 2016 is de eerste wijziging van de Verordening Ruimte Provincie Zeeland vastgesteld. Deze wijziging had als doel om het omgevingsbeleid te verbeteren en aan te vullen. De belangrijkste inhoudelijke besluiten van deze wijziging gaan over zonneparken, kustbebouwing en bedrijventerreinen.

Beoordeling

De onderwerpen die in de Verordening Ruimte zijn geregeld, zijn ook onderdeel van het Omgevingsplan Zeeland. Het is derhalve niet relevant om aan de Verordening Ruimte te toetsen.

Conclusie

Gelet op het feit dat in onderhavig besluitgebied geen nieuwe ontwikkelingen worden toegestaan en er ook niet wordt getoetst aan het Omgevingsplan Zeeland, is het niet relevant om te toetsen aan de Verordening Ruimte.

3 OMGEVINGSASPECTEN

3.1 Inleiding

Op basis van art. 3:4 Awb dient een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Uit de aard van de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheersverordening vloeit geen beperking voort, zo blijkt uit een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 16 september 2015 (ECLI:NL:RBNHO:2015:8368, r.o. 4.10). Gelet hierop wordt in onderhavig hoofdstuk getoetst aan de betrokken belangen. Bij de vervaardiging van de onderhavige beheersverordening is als uitgangspunt gehanteerd dat de situatie zoals die zich tot op heden heeft ontwikkeld en als zodanig manifesteert, als een gegeven wordt geaccepteerd. Daarnaast wordt als uitgangspunt gehanteerd dat reeds in het bestemmingsplan "De Statie" alle belangen zijn geïnventariseerd. Dit betekent dat een uitgebreid onderzoek naar deze belangen achterwege kan blijven. Niettemin is het wenselijk om voor de betrokken belangen, allen omgevingsbelangen, te beschouwen of er aanleiding is tot het maken van een andere afweging dan de afweging die ten tijde van het vaststellen van het vigerende bestemmingsplan is gemaakt.

3.2 Toetsing omgevingsaspecten

Bodem

De toelichting van bestemmingsplan "De Statie" bevat een (niet uitputtende) lijst met locaties waar op basis van het bodemarchief minimaal sprake is van een verhoogde kans op bodemverontreiniging. Bij de aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen van de mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkeling zal door middel van een verkennend bodemonderzoek inzicht gegeven dienen te worden in de actuele bodemkwaliteit.

Water

Het Waterschap Scheldestromen is verantwoordelijk voor het waterbeheer in de gemeente. Het waterschap baseert haar beleid op de Waterverordening Zeeland en het Omgevingsplan Zeeland, waarin de provinciale kaders zijn vastgelegd. Het Rijk is verantwoordelijk voor de buitendijks gelegen rijkswateren. Ter plaatse van onderhavig besluitgebied worden geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt. Derhalve worden er geen gevolgen voorzien voor de waterhuishouding binnen het besluitgebied.

Cultuurhistorie en archeologie

Er zijn binnen het gebied geen cultuurhistorische waarden aanwezig. Ten aanzien van het aspect archeologie geldt dat er ten behoeve van het bestemmingsplan "De Statie" archeologisch onderzoek is verricht voor de gebieden waar een verhoogde archeologische trefkans aanwezig is. Uit dit onderzoek bleek toentertijd dat er geen aanleiding bestond voor archeologisch vervolgonderzoek. Wel dient vermeld te worden dat de kans aanwezig blijft dat er archeologische vondsten in de grond aanwezig zijn die bij toekomstige werkzaamheden aan het licht komen. Het op 8 juni 2017 vastgestelde bestemmingsplan "Archeologische en aardkundige waarden" waarborgt de belangen van eventuele archeologische waarden. Dit bestemmingsplan wordt van toepassing verklaard in onderhavige beheersverordening. Verder is het archeologiebeleid niet relevant voor onderhavige beheersverordening.

Flora en fauna en natuurgebieden

In het bestemmingsplan "De Statie" is ten aanzien van het aspect natuur getoetst aan de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wetten zijn per 1 januari 2017 tezamen met de

Boswet opgegaan in de Wet natuurbescherming. Deze wet voorziet in een uitputtend toetsingskader voor soortenbescherming en gebiedsbescherming. Ten aanzien van soortenbescherming geldt dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen inzichtelijk dient te zijn gemaakt dat geen soorten (opzettelijk) worden verstoord. Daarnaast blijft de algemene zorgplicht gelden. Ten aanzien van het aspect gebiedsbescherming geldt dat in de nabije omgeving geen Natura 2000-gebieden zijn gelegen waarop het onderhavig planvoornemen tot significant negatieve gevolgen zou kunnen leiden. De onderhavige beheersverordening legt uitsluitend het bestaande planologische gebruik vast.

Akoestiek industrie- en wegverkeerslawaai

Er is een akoestisch onderzoek naar industrie- en wegverkeerslawaai uitgevoerd ten behoeve van bestemmingsplan "De Statie". In verband met de overschrijdingen van de voorkeursgrenswaarde zijn er hogere grenswaarden vastgesteld. Met betrekking tot het industrielawaai is er in het bestemmingsplan een dubbelbestemming opgenomen van de zonegrens van de vigerende geluidszone van industriegebied Hogeweg. Verder worden er geen nieuwe geluidsgevoelige functies voorzien, waardoor nader onderzoek achterwege kan blijven.

Verkeer en parkeren

Ten behoeve van bestemmingsplan "De Statie" is een verkeers- en parkeeronderzoek verricht, waaruit is gebleken dat de wegen ter plaatse de hoeveelheid verkeer kunnen verwerken. Bovendien is voor de nieuwe functies in de omgeving rekening gehouden met extra parkeerplaatsen, conform de gemeentelijke parkeernormen. Ten aanzien van dit aspect zijn er derhalve geen belemmeringen.

Bedrijven en milieuzonering

Binnen bestemmingsplan "De Statie" zijn verschillende bedrijven gevestigd. De percelen waar relevante milieuaspecten aan de orde zijn, blijven deel uitmaken van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Verder zijn er binnen de beheersverordening geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorzien. Nabij het besluitgebied zijn geen bedrijven gelegen met een dusdanige milieucategorie, dat deze hinder veroorzaken binnen het besluitgebied.

Externe veiligheid en kabels en leidingen

Nabij het besluitgebied zijn geen relevante inrichtingen, transportassen, buisleidingen, kabels en overige leidingen gelegen die invloed hebben op het ruimtegebruik binnen het besluitgebied.

Luchtkwaliteit

Binnen de beheersverordening worden geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan. Derhalve wordt niet in betekende mate bijgedragen aan de luchtverontreiniging.

4 JURIDISCHE ASPECTEN

4.1 Inleiding

Een beheersverordening kan naar zijn aard uitsluitend worden vastgesteld voor gebieden waarvoor wordt beoogd het bestaande gebruik te reguleren. De inhoud van een beheersverordening betreft dan ook een beheerregeling. Zoals voornoemd in de inleiding bestaan er twee verschillende visies op het begrip 'het bestaande gebruik'. Dit begrip kan in 'enge zin' worden begrepen (uitgaande van de feitelijk bestaande situatie) of in 'ruime zin' worden begrepen (uitgaande van de planologisch bestaande situatie). Bij de voorliggende beheersverordening geldt als uitgangspunt 'het bestaande gebruik' in ruime zin. In de regels van de beheersverordening worden dan ook de regels en de verbeelding van de geldende bestemmingsplannen opnieuw toegepast. Daarnaast zijn ook de afwijkingen die onder meer het gevolg zijn van verleende vrijstellingen / ontheffingen / afwijkingen en overige wijzigingen van overeenkomstige toepassing.

Een beheersverordening bestaat uit een verbeelding (bestaande uit een weergave van het besluitgebied), regels en een toelichting. De verbeelding en regels zijn juridisch bindend, de toelichting is juridisch niet bindend, maar helpt bij de interpretatie van de verbeelding en de regels. In het volgende artikel wordt ingegaan op de indeling van de regels.

4.2 Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Begrippen

De vormgeving van verbeelding en regels van een bestemmingsplan wordt ingegeven door de RO-Standaarden 2012. Een beheersverordening hoeft niet aan deze standaarden te voldoen, maar dient wel digitaal te worden ontsloten. Gelet hierop zijn de 'standaard-begripsbepalingen' zoals die zijn opgenomen in de SVBP 2012 (onderdeel van de RO-Standaarden 2012) in aangepaste vorm overgenomen in de begrippen. Het betreft dan de bepalingen ten aanzien van wat onder 'verordening' en 'beheersverordening' moet worden verstaan. Voorts zijn ter verduidelijking begripsbepalingen opgenomen over de positie van het bestemmingsplan en over de werkingssfeer van de beheerregels.

Hoofdstuk 2 Beheerregels

Artikel 2 Algemene regels

In artikel 2 wordt voor de gronden die zijn gelegen binnen het 'besluitvlak', dit betreft alle gronden binnen het werkingsgebied van de beheersverordening, bepaald hoe het beheer van het bestaande gebruik van gronden en bouwwerken moet worden toegepast. Het beheer en gebruik zijn geregeld in de regels en de bijbehorende verbeeldingen van de ter plaatse vigerende bestemmingsplannen.

Hoofdstuk 3 Algemene regels

Artikel 3 Anti-dubbeltelregel

In dit artikel is bepaald dat grond die eenmaal in aanmerking is genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, bij de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing blijft.

Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotregels

Artikel 4 Overgangsrecht

In dit artikel is geregeld in hoeverre en onder welke voorwaarden bestaande gebouwen en het bestaand gebruik van gronden en bouwwerken mogen afwijken van de beheersverordening.

Artikel 5 Slotregel

In de slotregel is aangegeven op welke wijze de regels van de beheersverordening kunnen worden aangehaald, in onderhavig geval: Regels van de beheersverordening "De Statie".

5 UITVOERBAARHEID

5.1 Economische uitvoerbaarheid

De beheersverordening regelt het bestaande gebruik in het besluitgebied, waarbij wordt uitgegaan van het planologisch bestaande gebruik. Gelet hierop brengt de beheersverordening geen financiële consequenties met zich mee voor de gemeente. Omdat er geen nieuw bouwplan als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening wordt mogelijk gemaakt, behoeft er geen exploitatieplan te worden opgesteld.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

De onderhavige beheersverordening brengt geen verandering ten opzichte van het geldende planologische beleid binnen het besluitgebied met zich mee. Tevens is in de Wro geen voorbereidingsprocedure voor de beheersverordening opgenomen. Gelet hierop is er geen noodzaak om een ontwerp van de beheersverordening ter inzage te leggen. Tegen het besluit tot vaststelling van de beheersverordening kan tevens geen bezwaar of beroep worden ingesteld.

5.3 Handhaving

Voor bouwen en gebruik gelden de voorheen geldende bestemmingsplannen in het besluitgebied van deze beheersverordening. Wat betreft handhaving wordt aangesloten bij de voorgeschreven vorm van handhaving als opgenomen in deze bestemmingsplannen.

Regels

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Begripen

In deze regels wordt verstaan onder:

1.1 verordening

de beheersverordening "De Statie" met identificatienummer NL.IMRO.0677.bvdestatie-000V van de gemeente Hulst;

1.2 beheersverordening

de geometrisch bepaalde planobjecten met de bijbehorende regels en de daarbij behorende bijlagen;

1.3 besluitvlak

een geometrisch bepaald gebied binnen het werkingsgebied van een gebiedsgericht besluit;

1.4 bestaand

a. bestaand gebruik: het gebruik van de gronden en bouwwerken zoals aanwezig op het moment van de vaststelling van de verordening; daaronder valt niet het gebruik dat reeds in strijd was

- met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan;
- b. bestaande bouwwerken: bouwwerken die op het tijdstip van de vaststelling van de verordening:
 1. aanwezig zijn én bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn gebouwd;
 2. nog kunnen worden gebouwd krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen;
 3. daaronder valt niet het bouwen dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan;
 - c. bestaande afmetingen: afstands-, hoogte-, inhouds- en oppervlaktematen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening tot stand zijn gekomen of tot stand zullen komen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - d. bestaande goot- of bouwhoogte: goot- of bouwhoogtematen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening tot stand zijn gekomen of tot stand zullen komen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - e. onder bestemmingsplan en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt tevens verstaan de voorgaande wet- en regelgeving die hiermee gelijk wordt gesteld.

1.5 bestemmingsplan

het aan de beheersverordening voorafgaande onherroepelijke bestemmingsplan;

1.6 bouwen

het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk;

1.7 bouwwerk

elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond;

1.8 gemeentelijk bouwarchief

het geheel van bij de gemeente in beheer zijnde documenten over de bouw- en gebruiksrechten van gronden en opstallen binnen het grondgebied van de gemeente.

Hoofdstuk 2 Beheerregels

Artikel 2 De Statie

2.1 Bestaand gebruik en bestaande bouwwerken

- a. de in het besluitvlak 'De Statie' gelegen gronden en bestaande bouwwerken mogen worden gebruikt overeenkomstig het bestaande gebruik;
- b. bestaande bouwwerken mogen worden vervangen door bouwwerken van dezelfde afmetingen en op dezelfde locatie.

2.2 Aanvulling op lid 2.1 ten aanzien van het bouwen en gebruik

In aanvulling op lid 2.1 gelden ten aanzien van het bouwen en gebruik:

- Bestemmingsplan De Statie, vastgesteld d.d. 18 december 2008;
- Bestemmingsplan Absdaalseweg 62a, vastgesteld d.d. 14 april 2014;
- Bestemmingsplan Steensedijk 98 Hulst, vastgesteld d.d. 9 juni 2016;
- Bestemmingsplan Spoorweg Hulst, vastgesteld d.d. 14 juli 2016;
- Bestemmingsplan Parapluherziening Huisvesting arbeidsmigranten, vastgesteld d.d. 23 februari 2017;
- Bestemmingsplan Archeologische en aardkundige waarden, vastgesteld d.d. 8 juni 2017;
- Wijzigingsplan Absdaalseweg 44, vastgesteld 11 april 2017.

Hoofdstuk 3 Algemene regels

Artikel 3 Anti-dubbelregel

Grond die eenmaal in aanmerking is genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, blijft bij de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing.

Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotregels

Artikel 4 Overgangsrecht

Voor bouwwerken luidt het overgangsrecht als volgt:

- a. een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van de beheersverordening, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot:
 1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
 2. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan;
- b. burgemeester en wethouders kunnen eenmalig in afwijking van het bepaalde onder a. een omgevingsvergunning verlenen van het bepaalde onder a. voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld onder a. met maximaal 10%;
- c. het bepaalde onder a. is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

4.2 Overgangsrecht gebruik

Voor gebruik luidt het overgangsrecht als volgt:

- a. het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;
- b. het is verboden het met de beheersverordening strijdige gebruik, bedoeld onder a. te veranderen of te laten veranderen in een ander met die verordening strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind;
- c. indien het gebruik, bedoeld onder a., na het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersverordening voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten;
- d. het bepaalde onder a. is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Artikel 5 Slotregel

Deze regels worden aangehaald als: Regels van de beheersverordening "De Statie"

Dit besluit werd in de raadsvergadering van 8 maart 2018 aangenomen

De gemeenteraad van de gemeente Hulst

De Griffier

De Raadsvoorzitter

Bijlagen bij de regels

De bijlagen die behoren bij de regels van deze verordening worden bekendgemaakt door deze voor een ieder ter inzage te leggen van 15 maart tot en met 25 april 2018 in de gemeentewinkel gelegen aan de Grote Markt 24 te Hulst. De bijlagen zijn ook raadpleegbaar via de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl onder identificatienummer: NL.IMRO.0677.bvdestatie-000V.

Bijlage 1 Verbeelding Beheersverordening De Statie

Bijlage 2 Bestemmingsplan De Statie

Bijlage 3 Bestemmingsplan Absdaalseweg 62a

Bijlage 4 Bestemmingsplan Steensedijk 98 Hulst

Bijlage 5 Bestemmingsplan Spoorweg Hulst

Bijlage 6 Bestemmingsplan Parapluherziening Huisvesting arbeidsmigranten

Bijlage 7 Bestemmingsplan Archeologische en aardkundige waarden

Bijlage 8 Wijzigingsplan Absdaalseweg 44