

**LJN: BQ9624, Raad van State , 201007465/1/R1**

Datum 29-06-2011

uitspraak:

Datum 29-06-2011

publicatie:

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - enkelvoudig

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 11 mei 2010 heeft het college besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Coevorden bij besluit van 8 september 2009 vastgestelde bestemmingsplan "Witte Menweg 4b Geesbrug (Gasterij het Geeserveld)".

Vindplaats(en): AB 2011, 176  
Rechtspraak.nl

**Uitspraak**

201007465/1/R1.

Datum uitspraak: 29 juni 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend te Soest,
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te Geesbrug, gemeente Coevorden,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), beiden wonend te Geesbrug, gemeente Coevorden,

en

het college van gedeputeerde staten van Drenthe,  
verweerder.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 mei 2010 heeft het college besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Coevorden bij besluit van 8 september 2009 vastgestelde bestemmingsplan "Witte Menweg 4b Geesbrug (Gasterij het Geeserveld)".

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 augustus 2010, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 augustus 2010, en [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 augustus 2010, beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 29 augustus 2010. [appellant sub 2] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 28 augustus 2010. [appellant sub 3] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 31 augustus 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 3] heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 april 2011, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. ing. A. Rademaker, en [appellant sub 3], bijgestaan door mr. S.D. van Reenen, werkzaam bij DAS Rechtsbijstand, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de raad, vertegenwoordigd door F. Agteres, werkzaam bij de gemeente.

## 2. Overwegingen

### Toetsingskader

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het college rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

### Het plan

2.2. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling van de horecagelegenheid Gasterij Het Geeserveld (hierna: de Gasterij) om het huidige gebruik van deze horecagelegenheid te legaliseren. Voorts biedt het plan de mogelijkheid om de Gasterij uit te breiden.

### Het beroep van [appellant sub 3]

2.3. [appellant sub 3], eigenaar van de Gasterij, verzoekt om zelfvoorzienend zowel artikel 3.4, aanhef en onder a, sub 3, als artikel 3.4., aanhef en onder b, sub 3, van de planvoorschriften, aan te passen. Volgens [appellant sub 3] is sprake van een kennelijke verschrijving en dient het woord goothoogte vervangen te worden door het woord bouwhoogte.

2.3.1. Het college heeft goedkeuring onthouden aan zowel artikel 3.4, aanhef en onder a, sub 3, als aan artikel 3.4, aanhef en onder b, sub 3, van de planvoorschriften. Het college stelt zich op het standpunt dat hij niet de bevoegdheid heeft om planvoorschriften aan te passen. Volgens het college kan worden volstaan met een regeling voor de maximale goothoogte.

2.3.2. In artikel 3.4, aanhef en onder a, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de milieusituatie, de verkeers- en parkeersituatie en de gebruiksmogelijkheden aan de aangrenzende gronden, ontheffing kan verlenen van het bepaalde in lid 3.2.1. en toestaan dat ten behoeve van de uitbreiding van het restaurant, gebouwen buiten het bouwvlak worden gebouwd, mits:

2. de goothoogte van de gebouwen buiten het bouwvlak ten hoogste 3,5 m mag bedragen;

3. de goothoogte van de gebouwen buiten het bouwvlak ten hoogste 6 m mag bedragen.

In artikel 3.4, aanhef en onder b, voor zover hier van belang, is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de milieusituatie, de verkeers- en parkeersituatie en de gebruiksmogelijkheden aan de aangrenzende gronden, ontheffing kan verlenen van het bepaalde in lid 3.2.1. en toestaan dat ten behoeve van opslagdoeleinden voor het restaurant, gebouwen buiten het bouwvlak worden gebouwd, mits:

2. de goothoogte van de gebouwen buiten het bouwvlak ten hoogste 3,5 m mag bedragen;

3. de goothoogte van de gebouwen buiten het bouwvlak ten hoogste 6 m mag bedragen.

2.3.3. Hetgeen in artikel 3.4, aanhef en onder a, sub 2 en 3, en hetgeen in artikel 3.4, aanhef en onder b, sub 2 en 3, van de planvoorschriften staat is innerlijk tegenstrijdig. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in uitspraak van 26 juni 2002, zaak nr. 200104539/1) brengt artikel 28 van de WRO mee dat behoudens de zich in dit geval niet voordoende mogelijkheid een aanlegvergunningstelsel in het leven te roepen, het college van gedeputeerde staten een bestemmingsplan slechts (al dan niet gedeeltelijk) kan goedkeuren of niet goedkeuren. Voor het aanpassen van de bewoordingen van een voorschrift biedt de wet derhalve geen grondslag. Gelet op

het voorgaande heeft het college terecht goedkeuring onthouden aan artikel 3.4, aanhef en onder a, sub 3, en artikel 3.4, aanhef en onder b, sub 3. Reeds hierom zal de Afdeling het verzoek om deze voorschriften zelf voorzien aan te passen niet nader bezien.

2.3.4. De conclusie is dat hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. Het beroep is ongegrond.

De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]

2.4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het voorliggende plan ten onrechte de huidige bedrijfsvoering van de Gasterij legaliseert en uitbreidingsmogelijkheden biedt. Daartoe voert [appellant sub 1] onder meer aan dat bij de belangenafweging ten onrechte niet van een nieuwe vorm van gebruik is uitgegaan. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat de planregels niet uitsluiten dat de Gasterij gebruikt mag worden voor niet-recreatieve activiteiten. Tevens wijst hij op het ontbreken van een algemeen gebruiksverbod. Volgens [appellant sub 1] zijn er voorts ten onrechte geen openingstijden vastgesteld. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan de doelstelling van de raad om zowel de dag- als verblijfsrecreatieve functies te versterken. Ook ontbreekt ten onrechte een maximumoppervlakte aan overkappingen, waardoor er een overdekt terras tot op de perceelsgrens kan komen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan tot een aantasting van de rust zal leiden.

2.4.1. Het college stelt zich, in navolging van de raad, op het standpunt dat het voorliggende plan is opgesteld om de huidige en de gewenste toekomstige situatie te regelen. Dit mede naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2006 in zaak nr. 200504251/1, en de uitspraken van 15 april 2009 in zaak nr. 200803887/1 en in zaak nr. 200806686/1, waarin onder meer is geoordeeld dat de vergunning ten behoeve van de bouw van een serre op onjuiste gronden is verleend omdat de huidige bedrijfsvoering in strijd is met het bestemmingplan "Buitengebied Oosterhesselen", aldus het college.

Het college stelt zich voorts op het standpunt dat hij het voorliggende plan heeft beoordeeld alsof de ontwikkelingen nog gerealiseerd moeten worden. Daarbij voert het college aan dat hij zich kan vinden in de functiewijziging met de bestemming "Horeca" waarbij de dagrecreatieve functie niet wordt uitgesloten. Het mede ten dienste staan van de Gasterij voor bewoners en bezoekers van het bungalowpark wordt hiermee niet uitgesloten. Volgens het college kunnen voorts indien gewenst regels omtrent de openingstijden in de Algemene Plaatselijke Verordening worden vastgelegd.

2.4.2. De Gasterij is gelegen bij het bungalowpark Het Zuiderveld (hierna: het bungalowpark). In de plantoelichting staat dat het bungalowpark bestaat uit 95 vrijstaande bungalows op kavels ter grootte van ongeveer 1.000 m<sup>2</sup>. Aan het begin van de entree weg naar het bungalowpark is de Gasterij gelegen. De bebouwingsoppervlakte van de Gasterij bedraagt ongeveer 165 m<sup>2</sup>. Dit is inclusief de serre die inmiddels is gerealiseerd.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn beiden eigenaar van een bungalow op het bungalowpark. Het perceel van [appellant sub 1] grenst aan het perceel waarop de Gasterij is gevestigd.

2.4.3. Blijkens de plankaart is aan het perceel waar de Gasterij is gevestigd de bestemming "Horeca" toegekend.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 19, van de planvoorschriften wordt onder het begrip gebouw elk bouwwerk verstaan dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Ingevolge die aanhef en onder 25, wordt onder een restaurant verstaan een horecabedrijf gericht op het verstrekken van maaltijden voor consumptie ter plaatse met als nevenactiviteit het verstrekken van dranken.

Ingevolge artikel 3.1, voor zover hier van belang, zijn de gronden met de bestemming "Horeca" bestemd voor gebouwen ten behoeve van een restaurant en een bedrijfswoning, uitsluitend ter plaatse

van de aanduiding "bedrijfswoning".

Ingevolge lid 3.2.1 geldt voor het bouwen van gebouwen de volgende regel:

- de gebouwen dienen binnen het bouwvlak te worden gebouwd.

Ingevolge lid 3.2.5 gelden voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde de volgende regels:

a. de hoogte van erf- en terreinafscheidingen mag ten hoogste 1 m bedragen, met dien verstande dat de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen achter de naar de weg gekeerde gevels van de gebouwen ten hoogste 2 m zal bedragen;

b. de hoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag ten hoogste 3 m bedragen en wanneer deze een oppervlakte van maximaal 0,2 m<sup>2</sup> hebben, ten hoogste 6 m.

2.4.4. De Afdeling stelt voorop dat het als zodanig bestemmen van in strijd met een bestemmingsplan opgerichte en in gebruik genomen bebouwing onder voorwaarden aanvaardbaar kan zijn. Niet in geschil is dat in het voorheen geldende plan het gebruik als restaurant, voor zover niet ten dienste van het bungalowpark, niet was toegestaan. De raad heeft er in de onderhavige situatie voor gekozen de reeds gerealiseerde bebouwing en de mogelijkheid tot uitbreiding in het plan op te nemen, omdat de bedrijfsvoering van de Gasterij een meerwaarde vormt voor de aanwezige recreatieve voorzieningen in de regio. In de plantoelichting staat dat de belangrijkste voorwaarde bij het veranderen van het gebruik ten opzichte van de vigerende situatie is dat een goed woon- en leefklimaat wordt geboden voor de omgeving. Gelet hierop en nu de raad voorts onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van het voorliggende plan voor water, archeologie, ecologie, milieuzonering, externe veiligheid, luchtkwaliteit, bodem en geluid is het college, in navolging van de raad, van nieuwvestiging uitgegaan.

2.4.5. In de plantoelichting staat dat de bedrijfsvoering een aanvulling is op het provinciaal en gemeentelijk beleid dat is gericht op het versterken van de toeristische en recreatieve bedrijven voor verblijfs- en dagrecreatie. Verder staat zowel in de plantoelichting dat het begrip restaurant restrictief moet worden uitgelegd als dat het restaurant tevens gebruikt kan worden voor een zakelijk arrangement, waaronder het houden van vergaderingen, het geven van workshops, trainingen en recepties. Gelet hierop en nu de raad ter zitting te kennen heeft gegeven dat het restaurant een verblijfs- en dagrecreatieve functie heeft, is onvoldoende onderbouwd of het gebruik anders dan voor verblijfs- en dagrecreatie op deze plaats en in deze omvang overeenkomt met het beleid van de gemeente en strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Hierbij betreft de Afdeling dat het plan gebruik van het restaurant anders dan voor verblijfs- en dagrecreatie niet uitsluit. Verder is zowel in de planvoorschriften als in de Algemene Plaatselijke Verordening geen bepaling omtrent openingstijden opgenomen. Evenmin is gebleken dat anderszins een regeling is getroffen voor de openingstijden. Voorts zijn er geen beperkingen in het plan opgenomen wat betreft de situering en de omvang van het terras. Ingevolge artikel 3.1 van de planvoorschriften in samenhang bezien met de plankaart kan tot op de grens van het perceel van [appellant sub 1] een terras worden gerealiseerd. Daarbij acht de Afdeling van belang dat het stemgeluid als gevolg van het terras niet is meegewogen bij de belangenafweging ten aanzien van de recreanten die in de bungalows verblijven. Dit klemt te meer nu het gebruik van het terras kan worden geïntensiveerd omdat uit lid 3.2.1 gelezen in verbinding met lid 3.2.5 en artikel 1, aanhef en onder 19, van de planvoorschriften volgt dat buiten het bouwvlak een overkapping is toegestaan. Het plan sluit niet uit dat een groot overdekt terras kan worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd.

2.4.6. De raad heeft in het plan geen algemeen gebruiksverbod opgenomen, omdat ten tijde van de vaststelling van het plan de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in werking was getreden, die met artikel 7.10 voorzag in een algemeen gebruiksverbod.

Op 1 juli 2008 zijn de Wro en de Invoeringswet Wro in werking getreden. Het ontwerp is op 28 juni 2008 ter inzage gelegd.

Ingevolge artikel 9.1.4, tweede lid, van de Invoeringswet Wro blijft het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing ten aanzien van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp voor dat tijdstip ter inzage is gelegd. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 26 november 2008, nr. 200708557/1 heeft overwogen is met deze bepaling beoogd dat een bestemmingsplan dat op grond van de WRO tot stand is gekomen het rechtsgevolg behoudt dat het onder de WRO had. Dit betekent dat het voorliggende plan zonder algemeen gebruiksverbod zijn werking behoudt. Artikel 7.10 van de Wro is niet van toepassing op het op grond van de WRO tot stand gekomen plan. Het college heeft zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Hieruit volgt dat het college, door het plan in zoverre goed te keuren, heeft gehandeld in strijd met artikel 28, tweede lid, van de WRO in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Op 1 oktober 2010 zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en de Invoeringswet Wabo in werking getreden. In artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is een algemeen gebruiksverbod met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken opgenomen. De Afdeling ziet hierin geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in zoverre in stand te laten.

De Wabo noch de Invoeringswet Wabo ontnemt de rechtskracht die de Wro en de Invoeringswet Wro toekent aan bestemmingsplannen die met de toepassing van de WRO tot stand zijn gekomen, terwijl de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo geen aanwijzing bevat dat de wetgever met de benadering neergelegd in de hiervoor genoemde uitspraak in zaak nr. 200708557/1 heeft willen breken. Het voorgaande betekent dat ook het algemeen gebruiksverbod met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo niet van toepassing is op het op grond van de WRO tot stand gekomen plan.

De Afdeling ziet voorts aanleiding om in zoverre goedkeuring te onthouden aan het plan.

2.4.7. Gelet op hetgeen in 2.4.5 en 2.4.6 is overwogen, behoeven de overige beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen bespreking.

Proceskosten

2.5. Ten aanzien van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Wat betreft [appellant sub 3] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] en [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Drenthe van 11 mei 2010, kenmerk 19/5.4/2009013691, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het plan;

III. onthoudt in zoverre goedkeuring aan het plan;

IV. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft het onder III genoemde in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] ongegrond;

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Drenthe aan appellanten het door hen voor de

behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, en

- € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. G.N. Roes, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, ambtenaar van staat.

w.g. Roes w.g. Soede  
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2011

270-675.