

## Uitspraak 201605582/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 7 juni 2017

Tegen: de raad van de gemeente Borne

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1517**

201605582/1/R3.

Datum uitspraak: 7 juni 2017

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Borne,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te Zenderen, gemeente Borne,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], gevestigd te Hertme, gemeente Borne (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
4. [appellant sub 4] en anderen, wonend te Borne,  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Borne,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 24 mei 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Borne (2014)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft De Zwanenhof een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en de raad hebben nadere stukken in het geding gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 maart 2017, waar [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, [appellant sub 3], vertegenwoordigd door mr. J.H.B. Averdijk, advocaat te Enschede, [appellant sub 4] en anderen, vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp,

en de raad, vertegenwoordigd door mr. A. Otten en mr. S. Jurriën, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting De Zwanenhof B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J. Gundelach, advocaat te Almelo, als partij gehoord.

## Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

## Het plan

2. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling voor het buitengebied van de gemeente Borne, toegesneden op het geldende beleid en de actuele ontwikkelingen in het buitengebied.

3. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 1], [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 3] wonen in, dan wel in de nabijheid van het plangebied. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] kunnen zich niet verenigen met de planregeling voor het perceel van [appellant sub 2B]. [appellant sub 1] wenst geen intensieve veehouderij in zijn woonomgeving, maar vreest dat de planregeling dit op het perceel [locatie 1] toch mogelijk maakt. Hij richt zich daarom tegen de planregeling die geldt voor dit perceel. [appellant sub 4] en anderen wonen in, onderscheidenlijk in de nabijheid van het plangebied. Zij wensen geen intensieve veehouderij in hun woonomgeving en richten zich in beroep tegen de planregeling die ziet op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden". [appellant sub 3] richt zich tegen de planregeling voor haar perceel, omdat deze niet mogelijk maakt wat zij wenst, namelijk kleinschalig loonwerk en de verhuur van kleine machines.

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

5. De regelgeving die relevant is voor de hierna volgende overwegingen is opgenomen in de uitspraak dan wel, onder aanduiding van de betrokken overweging(en), in de bijlage bij deze uitspraak.

## Ontvankelijkheid

6. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Het ontwerpplan is blijkens de kennisgeving met ingang van 1 juli 2016 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De digitale bestanden van het ontwerpplan zijn beschikbaar gesteld op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben geen schriftelijke zienswijzen naar voren gebracht. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich ten aanzien van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] gestelde omstandigheid dat de kennisgeving onvoldoende duidelijk was. In de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpplan staat: "Het ontwerpbestemmingsplan heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente Borne met uitzondering van de kernen Borne, Hertme, Zenderen en enkele andere percelen. Het bestemmingsplan legt vast welke functies en bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan."

De percelen [locatie 2] en [locatie 3] liggen buiten de kernen van Zenderen en Borne. De Afdeling ziet derhalve niet in dat de kennisgeving in zoverre onduidelijk was. Voor zover [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] menen dat de woorden "en enkele andere percelen" tot onduidelijkheid hebben geleid, mocht van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] worden verwacht dat zij na het lezen van de kennisgeving zich via de daarin gegeven mogelijkheden op de hoogte zouden stellen van de eventuele gevolgen van het ontwerpplan voor hun situatie. Daarom kan aan hen redelijkerwijs worden verweten dat zij geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren hebben gebracht.

Voor zover [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] menen dat uit artikel 3:13, eerste lid, van de Awb de plicht volgt dat het bestuursorgaan hun het ontwerpplan had moeten toezenden, omdat het plan voorziet in een planologische wijziging voor [appellant sub 2B], overweegt de Afdeling dat dit artikel slechts betrekking heeft op de situatie dat het te nemen besluit in het bijzonder tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht. Die situatie is hier niet aan de orde, zodat niet de plicht bestond om [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het ontwerpplan toe te sturen.

Het beroep is derhalve slechts ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de wijzigingen die ten opzichte van het ontwerpplan zijn aangebracht, wanneer aannemelijk is dat [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hierdoor in een nadeliger positie zijn geraakt. Van een zodanig nadeliger positie is in dit geval voor [appellant sub 2A] geen sprake.

Voor zover [appellant sub 2B] heeft aangegeven dat op de verbeelding voor zijn perceel de functieaanduiding "intensieve veehouderij" ontbreekt, overweegt de Afdeling dat in het ontwerpplan evenmin de functieaanduiding "intensieve veehouderij" aan het perceel van [appellant sub 2B] was toegekend. De wijziging ten opzichte van het ontwerpplan omvat, voor zover van belang voor [appellant sub 2B], de toevoeging van artikel 1.19 aan de planregels. Het beroep van [appellant sub 2B] is ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen artikel 1.19 van de planregels.

Het beroep van [appellant sub 2A] is niet-ontvankelijk en het beroep van [appellant sub 2B] is deels niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 1]

- Belanghebbendheid

7. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant sub 1] geen belanghebbende is bij het door hem bestreden plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden" dat aan het perceel [locatie 1] is toegekend. De afstand tussen de woning van [appellant sub 1] en het door hem bestreden plandeel bedraagt 255 m. Deze afstand is volgens de raad te groot om belanghebbendheid te kunnen aannemen, omdat op het perceel [locatie 1] nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet is toegestaan en [appellant sub 1] derhalve geen gevolgen kan ondervinden van een intensieve veehouderij.

7.1. [appellant sub 1] heeft een woning aan de [locatie 4]. Deze woning staat weliswaar op een afstand van 255 m van het perceel [locatie 1], maar ter zitting is gebleken dat [appellant sub 1] zicht heeft op het perceel [locatie 1]. Gelet hierop en gelet op de aard van de ruimtelijke ontwikkelingen is niet uitgesloten dat een objectief en persoonlijk belang van [appellant sub 1] rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. [appellant sub 1] kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

- Het beroep van [appellant sub 1] inhoudelijk

8. [appellant sub 1] vreest dat het plan op het perceel [locatie 1] nieuwvestiging van een intensieve veehouderij toelaat. In dit plan is de planregeling voor dit perceel gewijzigd ten opzichte van de planregeling in het ontwerpplan en [appellant sub 1] voert aan dat deze wijziging tot onduidelijkheid leidt. De functieaanduiding "intensieve veehouderij" is weliswaar verwijderd, maar hij zet onder meer vraagtekens bij artikel 1.19 van de planregels, omdat daarin een nieuwe peildatum is opgenomen voor de beoordeling of op

het perceel [locatie 1] sprake is van een bestaande intensieve veehouderij. Onder het voorheen geldende plan gold een andere peildatum. [appellant sub 1] stelt dat indien en voor zover de planregeling een nieuwe intensieve veehouderij op het perceel [locatie 1] zou toestaan, het plan in strijd is met het Reconstructieplan Salland-Twente.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat over het perceel [locatie 1] geen onduidelijkheid bestaat. Ten tijde van de inwerkingtreding van het voorheen geldende plan, de peildatum, werden er op het perceel [locatie 1] geen activiteiten verricht ten behoeve van een intensieve veehouderij. Er was op dat moment dan ook geen sprake van een bestaande intensieve veehouderij. De raad wijst daartoe op een uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1859](#). In het voorheen geldende plan was nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet toegestaan en ook in dit plan is nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel [locatie 1] niet toegestaan.

De raad heeft toegelicht dat in dit plan voor een nieuwe peildatum is gekozen, omdat op percelen waar de intensieve veehouderij na 25 december 2010 is beëindigd de mogelijkheid voor nieuwvestiging van een intensieve veehouderij bleef bestaan, terwijl het een verwevingsgebied betreft waarvoor geldt dat nieuwvestiging van of omschakeling naar een intensieve veehouderij is uitgesloten.

8.2. Aan het perceel [locatie 1] is de bestemming "Agrarisch met waarden" met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden - hoogteverschillen bouwvlak" toegekend.

Artikel 3.1 van de planregels luidt: "de voor "Agrarisch met waarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf, in de vorm van een grondgebonden agrarisch bedrijf en/of een niet grondgebonden agrarisch bedrijf, al dan niet in combinatie met dien verstande dat:

(..)

3) uitsluitend de bestaande intensieve veehouderijen zijn toegestaan;

(..)

e. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden- hoogteverschillen", voor hoogteverschillen;

(..)"

Artikel 1.19 luidt: "een bestaande intensieve veehouderij is een intensieve veehouderij zoals aanwezig ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan."

8.3. De Afdeling heeft in de uitspraak van 17 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1859](#) vastgesteld dat op de peildatum 25 december 2010 geen sprake was van een bestaande intensieve veehouderij op het perceel [locatie 1]. Niet in geschil is dat in het voorheen geldende plan op het perceel [locatie 1] nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet was toegestaan.

8.4. De Afdeling stelt vast dat ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder 3, van de planregels uitsluitend de bestaande intensieve veehouderijen zijn toegestaan. Ingevolge artikel 1.19 gaat het daarbij om een intensieve veehouderij zoals aanwezig ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, 24 mei 2016. Onbetwist is dat op die datum op het perceel geen intensieve veehouderij aanwezig was. Dit betekent dat dit plan de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel Oude Bieffel niet toestaat. De Afdeling overweegt dat het plan in zoverre dan ook niet in strijd met het Reconstructieplan Salland-Twente is vastgesteld.

Uit 8.3 volgt dat reeds op 25 december 2010 geen sprake was van een bestaande intensieve veehouderij op het perceel [locatie 1], zodat vanaf die datum nieuwvestiging van een intensieve veehouderij al niet was toegestaan. De Afdeling ziet dan ook niet in dat het hanteren van een andere peildatum voor het perceel

[locatie 1] tot een andere uitkomst, dan wel tot een andere beoordeling zou leiden.

Het betoog faalt.

Beroep van [appellant sub 4] en anderen

- Belanghebbendheid

9. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant sub 4] en anderen niet-ontvankelijk zijn in hun beroep. Volgens de raad zijn zij geen belanghebbenden bij de door hen bestreden planregels, omdat het niet aannemelijk is dat [appellant sub 4] en anderen ter plaatse van hun woningen hinder of nadelige gevolgen zullen ondervinden van een intensieve veehouderij. Hun belang onderscheidt zich niet in voldoende mate van anderen, aldus de raad.

9.1. Van de groep [appellant sub 4] en anderen woont [appellant sub 4] aan de [locatie 5] te Borne, in het plangebied.

Van de groep [appellant sub 4] en anderen wonen Evers, Goor en Lansink op een afstand van onderscheidenlijk 78 m, 30 m en 40 m vanaf de gronden in het plangebied waaraan de bestemming "Agrarisch met waarden" is toegekend. Ook Vos is eigenaar van een perceel in de nabijheid van het plangebied. Zij richten zich in beroep tegen definitiebepalingen in de planregels die onderdeel uitmaken van de planregeling voor gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden". Gelet op de genoemde afstanden is niet uitgesloten dat een objectief en persoonlijk belang van hen rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. [appellant sub 4], Evers, Goor, Lansink en Vos kunnen derhalve worden aangemerkt als belanghebbenden bij het besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

- Proceskosten

10. [appellant sub 4] en anderen stellen dat zij in de zienswijzenprocedure de raad hebben gevraagd om proceskosten toe te kennen. Zij voeren aan dat zij ten onrechte geen vergoeding van proceskosten toegekend hebben gekregen in de zienswijzenfase, terwijl meerdere zienswijze-onderdelen gegrond zijn verklaard en de verleende rechtsbijstand hetzelfde is als bij een bezwaarschriftenprocedure, waarbij gegrondverklaring in de regel wel tot vergoeding van proceskosten leidt.

10.1. Voor zover [appellant sub 4] en andere stellen dat een gegrondverklaring van de bezwaren in een bezwaarschriftenprocedure wel tot vergoeding van proceskosten leidt en een gegrondverklaring van de zienswijzen niet, overweegt de Afdeling dat de Awb in artikel 7:15 van de Awb voorziet in een regeling voor vergoeding van kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten worden uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. De Awb voorziet niet in een dergelijke regeling voor de zienswijzenprocedure.

Over de kosten die [appellant sub 4] en anderen gemaakt hebben voor rechtsbijstand bij de indiening van de zienswijzen overweegt de Afdeling dat deze kosten in de regel voor rekening van de belanghebbenden blijven. Slechts in bijzondere gevallen komen deze voor vergoeding krachtens artikel 8:88 van de Awb in aanmerking (vergelijk de uitspraak van 22 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3776](#)). Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden als hiervoor bedoeld.

Het betoog faalt.

- Planregels

11. [appellant sub 4] en anderen stellen dat artikel 1.50 van de planregels het illegaal houden van vee in gebouwen als intensieve veehouderij lijkt te legaliseren. Zij voeren aan dat in de definitie tot uitdrukking moet worden gebracht dat een intensieve veehouderij alleen mogelijk is onder de voorwaarde dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. In dit verband stellen zij dat artikel 1.19 van de planregels ook onduidelijk

is.

[appellant sub 4] en anderen betogen voorts dat in de planregels het houden van melkrundvee in bebouwing ten onrechte niet als intensieve veehouderij wordt aangemerkt.

11.1. De raad stelt dat artikel 1.50 van de planregels van belang is voor de beoordeling of sprake is van een intensieve veehouderij. Het enkel hebben van een omgevingsvergunning is daarvoor onvoldoende. Of kan worden gesproken van een bestaande intensieve veehouderij dient aan de hand van de ter plaatse uitgeoefende activiteiten te worden beoordeeld. Indien iemand een omgevingsvergunning heeft, maar deze vergunning niet gebruikt, kan er geen sprake zijn van een intensieve veehouderij.

Voorts stelt de raad dat voor de definitiebepaling van een intensieve veehouderij is aangesloten bij het Reconstructieplan Salland-Twente. Daar staat dat een intensieve veehouderij is: "Een agrarisch bedrijf of een deel daarvan met ten minste 250 m<sup>2</sup> bedrijfsvloeroppervlak dat wordt gebruikt voor veehouderij volgens de Wet milieubeheer en waar geen melkrundvee, schapen, paarden, of dieren 'biologisch' worden gehouden en waar geen dieren worden gehouden uitsluitend of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer."

11.2. De Afdeling overweegt dat artikel 1.50 van de planregels een definitiebepaling betreft. De raad heeft voor de redactie van die bepaling aansluiting gezocht bij het Reconstructieplan Salland-Twente. Die definitie beschrijft de bepalende omstandigheden voor een intensieve veehouderij en sluit daarbij het houden van melkrundvee uit. Gelet op de hierboven genoemde passage uit het Reconstructieplan Salland-Twente, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad dit niet heeft mogen doen.

De Afdeling overweegt dat de raad niet gehouden was om het vereiste van een omgevingsvergunning op te nemen in een definitiebepaling, omdat uit de wet en de daarop gebaseerde regelgeving volgt of al dan niet een omgevingsvergunning is vereist. Dat laat onverlet dat als uitgangspunt bij de beoordeling of sprake is van een intensieve veehouderij geldt dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. De Afdeling volgt [appellant sub 4] en anderen dan ook niet in hun stelling dat artikel 1.50 van de planregels het illegaal houden van dieren legaliseert.

11.3. In paragraaf 3.3.4.1 van de plantoelichting staat dat in het buitengebied van de gemeente Borne alleen verwevingsgebied voorkomt (met uitzondering van de afvalverwerkingsplaats). Voor het verwevingsgebied geldt dat de nieuwvestiging van of omschakeling naar een intensieve veehouderij is uitgesloten. In dit plan is bepaald dat alleen bestaande intensieve veehouderijen die aanwezig waren ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan zijn toegestaan. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 1.19 van de planregels. Daarin is aangegeven dat voor het moment van 'aanwezig' zijn het moment van het vaststellingsbesluit bepalend is, in dit geval 24 mei 2016. De Afdeling is met de raad van oordeel dat 'bestaand' dient te worden begrepen als 'feitelijk bestaand' en alleen kan zien op legale activiteiten. Als iemand een omgevingsvergunning heeft voor het uitoefenen van activiteiten die kunnen worden aangemerkt als een intensieve veehouderij zoals weergegeven in artikel 1.50 van de planregels, maar die activiteiten feitelijk niet uitoefent, is er geen sprake van een feitelijk bestaande intensieve veehouderij. De Afdeling ziet niet in dat artikel 1.19 van de planregels in zoverre onduidelijk is.

Het betoog faalt.

12. [appellant sub 4] en anderen betogen dat een aantal begrippen in de planregels niet duidelijk is. Zij wijzen met name op de begrippen "semi-agrarische goederen" en "bedrijfsmatige opslag behorende bij een kantoor" in de artikelen 3.1 en 19 van de planregels.

12.1. In artikel 1.83 van de planregels staat de definitie van semi-agrarische goederen, die luidt: "goederen van agrarisch verwante bedrijven alsmede agrarisch technische hulpbedrijven."

De Afdeling overweegt dat het begrip "semi-agrarische goederen" is beschreven in een definitiebepaling en verder is omschreven in de planregels.

12.2. Op gronden waaraan de bestemming "Agrarisch met Waarden" is toegekend is medegebruik voor

stalling en opslag toegestaan van de in artikel 3.1 onder u, genoemde zaken mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Op gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend is ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - medegebruik' mede gebruik voor in pandige stalling en opslag toegestaan van de in artikel 19.1, aanhef en onder o, van de planregels genoemde zaken mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.

In artikel 19.1, aanhef en onder b, van de planregels is de uitoefening van een beroep-aan-huis toegestaan. In dit licht bezien laat artikel 19.1, onder o, van de planregels bedrijfsmatige opslag behorend bij een kantoor, beroep of bedrijf aan huis toe.

Gelet op het voorgaande volgt uit het samenstel van de planregels wat dient te worden verstaan onder het begrip "bedrijfsmatige opslag behorende bij een kantoor". Naar het oordeel van de Afdeling behoeven deze begrippen geen nadere toelichting in de planregels.

Het betoog van [appellant sub 4] en anderen faalt.

Het beroep van [appellant sub 2B]

13. [appellant sub 2B] stelt dat artikel 1.19 van de planregels ten onrechte alleen feitelijk bestaande intensieve veehouderijen toelaat. Hij voert aan dat aan hem op 21 maart 1997 een omgevingsvergunning is verleend voor het houden van 10.000 vleeskuikens, zodat zijn bedrijf ook als bestaand aangemerkt dient te worden.

13.1. De raad stelt dat om te bepalen of sprake is van een bestaande intensieve veehouderij de beoordeling aan de hand van de ter plaatse uitgeoefende activiteiten dient te plaats te vinden. De raad heeft desgevraagd toegelicht dat bij die beoordeling sprake moet zijn van een bestendige situatie. Indien [appellant sub 2B] een omgevingsvergunning heeft, maar geen dieren houdt en derhalve deze vergunning niet gebruikt, kan er op de [locatie 2] geen sprake zijn van een bestaande intensieve veehouderij.

De raad stelt dat ook onder het voorheen geldende plan nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet mogelijk was en dat [appellant sub 2B] reeds op de destijds geldende peildatum, 25 december 2010, al geen dieren hield, zodat vanaf die datum nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel [locatie 2] al niet meer mogelijk was.

13.2. Zoals reeds hiervoor in 11.3 is overwogen is in artikel 1.19 van de planregels tot uitdrukking gebracht dat alleen bestaande intensieve veehouderijen die aanwezig waren ten tijde van de vaststelling van het plan zijn toegestaan. De Afdeling is met de raad van oordeel dat 'bestaand' dient te worden begrepen als 'feitelijk bestaand'. Als iemand een omgevingsvergunning heeft voor het uitoefenen van activiteiten die kunnen worden aangemerkt als een intensieve veehouderij, maar die activiteiten feitelijk niet uitoefent, is er geen sprake van een feitelijk bestaande intensieve veehouderij.

13.3. Uit landbouwtellinggegevens volgt dat [appellant sub 2B] in 2010 en derhalve op de voorheen geldende peildatum, 25 december 2010, geen vleeskuikens hield, zodat op dat moment al geen sprake was van een bestaande veehouderij. Uit diezelfde landbouwtellinggegevens volgt ook dat [appellant sub 2B] in de daarop volgende jaren tot en met 2016 geen vleeskuikens hield. [appellant sub 2B] heeft ter zitting erkend dat hij ten tijde van de vaststelling van het plan ook geen vleeskuikens hield. Ingevolge artikel 1.19 van de planregels is er dan geen sprake van een bestaande veehouderij. Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder 3, zijn uitsluitend de bestaande intensieve veehouderijen toegestaan. Hieruit volgt dat nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel [locatie 2] niet mogelijk is.

De Afdeling overweegt voorts dat op het perceel van [appellant sub 2B] vanaf 25 december 2010 al geen nieuwvestiging van een intensieve veehouderij meer mogelijk was, zodat de vaststelling van dit plan en de toevoeging van artikel 1.19 van de planregels in zoverre geen wijziging brengt in de planologische situatie van [appellant sub 2B]. Dat [appellant sub 2B] een omgevingsvergunning heeft voor het houden van 10.000 vleeskuikens, maakt dit niet anders.

Het betoog van [appellant sub 2B] faalt.

Beroep van [appellant sub 3]

14. [appellant sub 3] richt zich tegen de planregeling voor het perceel [locatie 6] te Hertme. Het plan laat op dit perceel een veehandel toe, maar [appellant sub 3] stelt dat de veehandelsactiviteiten de afgelopen jaren zijn afgenomen en worden beëindigd. [appellant sub 3] heeft zich in de afgelopen jaren toegelegd op kleinschalig loonwerk met machines zoals minikranen, trilplaten, gronddumpertjes, kleine walsen, shovels en tractoren. Dit materieel verhuurt zij aan boomkwekers, agrariërs en loonbedrijven in de omgeving. Zij wenst daarom een planregeling die kleinschalig loonwerk en de verhuur van kleine machines toestaat.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het onduidelijk is of [appellant sub 3] een planregeling wenst voor het toestaan van loonwerkactiviteiten of voor de verhuur van machines. Nu onvoldoende duidelijk is of er in de praktijk sprake zal zijn van loonwerkactiviteiten (verwant aan het buitengebied) of dat het gaat om bedrijfsmatige activiteiten waar de nadruk ligt op de verhuur van machines en transportmiddelen (niet aan het buitengebied verbonden bedrijvigheid), heeft de raad geen aanleiding gezien het plan overeenkomstig de wens van [appellant sub 3] aan te passen.

14.2. Aan het perceel [locatie 6] te Hertme is de bestemming "Bedrijf" met de nadere aanduiding "bedrijf tot en met categorie 2" en "specifieke vorm van bedrijf-veehandel" toegekend.

Artikel 4.1 van de planregels luidt:

"De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven uit categorie 1 en 2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten in Bijlage 1;

(..)

g. een veehandel ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf-veehandel"."

14.3. Ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder a, is op het perceel Piepersveldweg een bedrijf uit categorie 2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten toegestaan. In de Staat van bedrijfsactiviteiten wordt een loonbedrijf met een bedrijfsoppervlak kleiner of gelijk aan 500 m<sup>2</sup> aangemerkt als categorie 2 bedrijf. Op het perceel van [appellant sub 3] is derhalve een loonbedrijf kleiner of gelijk aan 500 m<sup>2</sup> toegestaan.

14.4. De Afdeling stelt vast dat het plan op het perceel van [appellant sub 3] een loonbedrijf kleiner of gelijk aan 500 m<sup>2</sup> mogelijk maakt.

De raad stelt zich echter op het standpunt dat de activiteiten die [appellant sub 3] wenst uit te oefenen niet zijn aan te merken als loonbedrijf, maar deels ook als verhuurbedrijf van machines aan boomkwekers, agrariërs en loonbedrijven in de omgeving.

De Afdeling stelt vast dat een definitie van loonbedrijf ontbreekt in de planregels, zodat onduidelijk is wat de raad daaronder verstaat. De Afdeling overweegt verder dat niet valt in te zien waarom een loonbedrijf, waarbij machines met personeel worden verhuurd, wel ruimtelijk aanvaardbaar is, maar een bedrijf waarbij machines zonder personeel worden verhuurd - voor dezelfde activiteiten - niet ruimtelijk aanvaardbaar is. De raad heeft ter zitting ook erkend dat de ruimtelijke uitstraling van een verhuurbedrijf van machines zonder personeel niet verschilt van de verhuur van machines met personeel voor dezelfde activiteiten. De raad heeft tevens toegezegd met [appellant sub 3] tot een oplossing te komen. Nu een definitiebepaling van het begrip loonbedrijf ontbreekt en niet valt in te zien waarom de door [appellant sub 3] gewenste activiteiten niet mogelijk zijn, is het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld.

Het betoog van [appellant sub 3] slaagt.

Conclusie



15. Uit hetgeen hiervoor is overwogen blijkt dat het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], voor zover ingesteld door [appellant sub 2A], niet-ontvankelijk is.

16. Het beroep van [appellant sub 2B], voor zover ontvankelijk, is ongegrond. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen zijn ongegrond.

17. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil wat betreft [appellant sub 3] aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen twaalf weken na het verzenden van deze uitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 14.4 te definiëren wat onder een loonbedrijf dient te worden verstaan en in het verlengde daarvan hoe de activiteiten van [appellant sub 3] geduid moeten worden. De raad dient tot een passende oplossing te komen, die inhoudt dat de door [appellant sub 3] gewenste activiteiten tot verhuur van kleine machines, al dan niet met personeel, met een bedrijfsoppervlak kleiner of gelijk aan 500 m<sup>2</sup>, planologisch mogelijk worden gemaakt. Aan de hand van de uitkomsten van het voorgaande dient de raad het bestemmingsplan op dit punt toereikend te motiveren of zo nodig het besluit op dit punt te wijzigen, dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen.

Bij het nemen van een eventueel nieuw besluit door de raad behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Een eventueel nieuw besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt en medegedeeld.

18. Ten aanzien van [appellant sub 3] zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht. Ten aanzien van de overige appellanten bestaat voor een proceskostenvergoeding geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], behoudens voor zover ingesteld door [appellant sub 2B] met betrekking tot artikel 1.19 van de planregels, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2B], voor zover ontvankelijk, ongegrond;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen ongegrond;

IV. draagt de raad van Borne, naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], op om uiterlijk op 30 augustus 2017:

- met inachtneming van rechtsoverweging 14.4 in samenhang met rechtsoverweging 17 het daarin omschreven gebrek te herstellen; en

- de Afdeling en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Heinen, griffier.

w.g. Van Sloten    w.g. Heinen  
voorzitter    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 juni 2017

632.

## Bijlage

\* Bij de overwegingen 6, 8 ev., 9 ev. en 11 ev.

## Bestemmingsplan

### Artikel 1.19 bestaande intensieve veehouderij

een intensieve veehouderij zoals aanwezig ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan.

### Artikel 1.50

Een agrarisch bedrijf of een deel daarvan waar ten minste 250 m<sup>2</sup> bedrijfsvloeroppervlak aanwezig is dat wordt gebruikt als veehouderij volgens de Wet milieubeheer voor het houden van dieren waarbij dit houden van dieren geheel of nagenoeg geheel plaatsvindt in bebouwing. Niet als intensieve veehouderij worden aangemerkt:

- het biologisch houden van dieren;
- het houden van melkrundvee;
- het houden schapen;
- het houden van paarden;
- het houden van dieren uitsluitend in of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer.

### Artikel 3 Agrarisch met waarden

#### 3.1. Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch met waarden' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf, in de vorm van een grondgebonden agrarisch bedrijf en/of een niet grondgebonden agrarisch bedrijf, al dan niet in combinatie met dien verstande dat:

1. ter plaatse van de aanduiding 'bomenteelt' uitsluitend de uitoefening van een boomkwekerijbedrijf met bijbehorende containerteelt en kassen en agrarische bedrijfsactiviteiten waarbij geen landbouwhuisdieren worden gehouden is toegestaan, met dien verstande dat:

a. de gezamenlijke oppervlakte aan containerteelt buiten, maar aansluitend aan het bouwvlak maximaal 1,5 hectare per bedrijf mag bedragen, waarbij een waterbassin van maximaal 150 m<sup>2</sup> en een maximale bouwhoogte van 3 m is toegestaan;

b. opslag ten behoeve van ter plekke uitgeoefende boomkwekerijactiviteiten is toegestaan;

1. de uitoefening van een productiegerichte paardenhouderij uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - paardenhouderij productiegericht';

2. de uitoefening van een gebruiksgerichte paardenhouderij uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - paardenhouderij gebruiksgericht';

3. uitsluitend de bestaande intensieve veehouderijen zijn toegestaan;

(..)

u. medegebruik voor stalling en opslag in de vorm van:

1. stalling en verhuur van paarden en wagens, fietsen en daarmee gelijk te stellen niet-gemotoriseerde vervoermiddelen;
2. stalling van caravans, kampeerauto's, vouwwagens en daarmee gelijk te stellen recreatieve vervoermiddelen;
3. opslag van (semi)agrarische en/of particuliere goederen alsmede bedrijfsmatige opslag behorend bij een kantoor, beroep of bedrijf aan huis van goederen of van een elders uitgeoefend agrarisch bedrijf;

mits:

de stalling en opslag inpandig in de bestaande gebouwen op het agrarisch bouwperceel die minimaal drie jaar in agrarisch gebruik zijn geweest, plaatsvinden;

de stalling en opslag plaatsvindt in vrijkomende agrarische bebouwing;

de in gebruik zijnde vloeroppervlakte voor opslag en stalling niet meer bedraagt dan 25% van de gezamenlijke oppervlakte van de gebouwen op het agrarisch bouwvlak;

## Artikel 19 Wonen

### 19.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen, waarbij het bestaande aantal woningen uitsluitend op de bestaande locatie is toegestaan, dan wel het ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden' het aangegeven aantal woningen;
  - b. de uitoefening van een beroep-aan-huis, met dien verstande dat maximaal 40% van de vloeroppervlakte van de begane grond van het hoofdgebouw en bijgebouwen mag worden gebruikt ten behoeve van het beroep-aan-huis, met een maximum van 50 m<sup>2</sup>;
  - c. inwoning in de woning en de aangebouwde bijgebouwen;
  - d. hobbymatig agrarisch medegebruik;
  - e. ter plaatse van de aanduiding 'relatie' dienen de betrokken bestemmingsvlakken te worden beschouwd als één bestemmingsvlak;
  - f. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - kaasopslag', een kaasopslag;
  - g. ter plaatse van de aanduiding 'zorgwoning' een zorgwoning;
  - h. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - nevenactiviteiten
1. voor een kleinschalige recreatieve functie ondergeschikt aan de woonfunctie, met dien verstande dat op het perceel de volgende activiteiten zijn toegestaan: maximaal 2 plattelandskamers met een maximum vloeroppervlakte van 50 m<sup>2</sup> per stuk, ruimten ten behoeve van het houden van groepsbijeenkomsten (zoals het houden van workshops en het gebruik als vergaderruimte), een bed & breakfast, dagopvang en een galerie;
  - i. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - nevenactiviteiten

2. voor een kleinschalige recreatieve functie ondergeschikt aan de woonfunctie, met dien verstande dat op het

perceel de volgende activiteiten zijn toegestaan: kleinschalige dagrecreatieve activiteiten, een kinderboerderij, ruimten voor groepsbijeenkomsten (zoals het houden van workshops en het gebruik als vergaderruimte), het houden van tentoonstellingen en of een galerie en aan deze functies ondergeschikte horeca;

j. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - nevenactiviteiten

3. voor een kleinschalige nevenfunctie ondergeschikt aan de woonfunctie, met dien verstande dat op het perceel de volgende activiteiten zijn toegestaan: maximaal 4 plattelandskamers /-appartementen met een maximum vloeroppervlakte van 50 m<sup>2</sup> per stuk, een galerie en zakelijke en maatschappelijke dienstverlening;

k. de bestaande bed & breakfast en plattelandskamers;

l. de bestaande paardenbakken;

m. de bestaande nevenactiviteiten;

n. gebruik voor stalling en opslag in de vorm van:

1. stalling en verhuur van paarden en wagens, fietsen en daarmee gelijk te stellen niet-gemotoriseerde vervoermiddelen;

2. stalling van caravans, kampeerauto's, vouwwagens en daarmee gelijk te stellen recreatieve vervoermiddelen;

3. opslag van (semi)agrarische en/of particuliere goederen alsmede bedrijfsmatige opslag behorend bij een kantoor, beroep of bedrijf aan huis van goederen of van een elders uitgeoefend bedrijf;

mits:

- de stalling en opslag inpandig in de bestaande gebouwen die minimaal drie jaar in agrarisch gebruik zijn geweest, plaatsvinden;

- de stalling en opslag uitsluitend plaatsvindt in vrijkomende agrarische bebouwing;

- de in gebruik zijnde vloeroppervlakte voor opslag en stalling niet meer bedraagt dan 25% van de gezamenlijke oppervlakte van de gebouwen binnen het bouwvlak;

o. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - medegebruik', medegebruik in de vorm van:

1. inpandige stalling en verhuur van paarden en wagens, fietsen en daarmee gelijk te stellen niet-gemotoriseerde vervoermiddelen;

2. inpandige stalling van caravans, kampeerauto's, vouwwagens en daarmee gelijk te stellen recreatieve vervoermiddelen;

3. inpandige opslag van (semi)agrarische en/of particuliere goederen alsmede bedrijfsmatige opslag behorend bij een kantoor, beroep of bedrijf aan huis van goederen of van een elders uitgeoefend bedrijf;

4. een beroep of bedrijf aan huis waarvoor een maximum geldt van 100 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte;

5. plattelandskamers en of plattelandsappartementen met een maximum vloeroppervlakte van 50 m<sup>2</sup> per stuk en maximaal 4 plattelandsappartementen;

met dien verstande vloeroppervlakte voor medegebruik niet meer bedraagt dan 60% van het maximum oppervlakte aan bijgebouwen binnen het bouwvlak;

19. met de daarbijbehorende:

- p. tuinen en erven;
- q. parkeervoorzieningen.

\* Bij overwegingen 10 ev. over het onderwerp proceskosten

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:75

1. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede, vierde en vijfde lid, zijn van toepassing. Een natuurlijke persoon kan slechts in de kosten worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop een veroordeling als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop bij de uitspraak het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

Artikel 7:15

(..)

2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

3. Het verzoek wordt gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

Artikel 7:28

(..)

2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In dat geval stelt het beroepsorgaan de vergoeding vast die het bestuursorgaan verschuldigd is

(..)

4. Het verzoek wordt gedaan voordat het beroepsorgaan op het beroep heeft beslist. Het beroepsorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het beroep.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

Artikel 8:88

1. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;
- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrigenden belanghebbende zijn.