

Uitspraak 201801492/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3005
Datum uitspraak	4 september 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Lonneker Molenweg 82" vastgesteld.

Volledige tekst

201801492/1/R3.

Datum uitspraak: 4 september 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Enschede,

en

de raad van de gemeente Enschede,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Lonneker Molenweg 82" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 mei 2019, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door R.A. Carels en H.M. van der Heijden, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting Lonneker Molen (hierna: SLM) gehoord, vertegenwoordigd door [gemachtigde B].

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan biedt een actueel juridisch planologisch kader voor het terrein van de "Lonneker Molen", een monumentale molen in het buitengebied van Enschede. Het plangebied wordt globaal begrensd door de Lonneker Molenweg in het noorden, de Elzenkampweg in het oosten en de IJzerhaarweg in het zuiden.

Appellanten zijn omwonenden die vrezen voor overlast door hetgeen het plan op het terrein toestaat.

Toetsingskader

2. 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.

Verruiming bouwmogelijkheden

3. [appellant] en anderen komen op tegen de verruiming van de bouwmogelijkheden, die het plan biedt. Zij hebben ter zitting toegelicht dat het hen daarbij in het bijzonder gaat om de maximale bouwhoogte van 6 m die nu bij recht is toegestaan en tot 10 m kan worden verhoogd door middel van een afwijkingsbevoegdheid. Zij vrezen dat hierdoor - kort samengevat - het vrije zicht op de molen en de groene omgeving verdwijnt. Daarnaast voeren zij aan dat een maximale bouwhoogte van 10 m in tegenspraak is met de maximale bouwhoogte die geldt op basis van de aanduiding "vrijwaringszone - molenbiotoop".

3.1. Aan het plangebied is de bestemming "Cultuur en ontspanning - Molen" toegekend. Een deel van het plangebied, rondom de molen, heeft op de verbeelding een bouwvlak. Verder is van belang dat het hele plangebied, inclusief bedoeld bouwvlak, de aanduiding "vrijwaringszone - molenbiotoop" heeft.

Artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels luidt:

"a. Bestaande gebouwen, waaronder de molen, en bijbehorende bouwwerken, geen gebouw zijnde mogen geheel of gedeeltelijk worden vernieuwd.

b. Het hoofdgebouw en bijbehorende bouwwerken zijn binnen het bouwvlak toegestaan tot een maximum oppervlakte van 15% van de oppervlakte van het bestemmingsvlak voor alle gebouwen tezamen. De maximaal toegestane bouwhoogte van gebouwen en bijbehorende bouwwerken bedraagt 6 meter, of zoveel meer als dat de hoogte is ten tijde van de terzitting van dit bestemmingsplan."

Artikel 3, lid 3.3.1, luidt:

"Burgemeester en wethouders kunnen bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 3.2.2. onder b ten behoeve van het bouwen van bouwwerken op het perceel Lonneker Molenweg 82 voor een bouwhoogte tot maximaal 10 meter, met inachtneming van het molenbiotoop, na schriftelijk advies en goedkeuring van de molenbeheerder te hebben verkregen.

[...]"

Artikel 5, lid 5.1.1, luidt:

"a. Ter plaatse van de aanduiding "vrijwaringszone - molenbiotoop" gelden, in afwijking van het bepaalde in hoofdstuk 2 van deze planregels, de volgende regels met betrekking tot de toegestane bouwhoogte van bouwwerken:

1. tot een afstand van 100 meter vanaf de voet van de molen mogen bouwwerken niet hoger zijn dan 0,70m.

2. vanaf een afstand van 100 meter vanaf de voet van de molen tot een afstand van 400 meter vanaf de voet van de molen wordt de toegestane bouwhoogte van bouwwerken bepaald door de volgende formule: $(1:140) * A + 2,64$ meter, waarbij de A staat voor de afstand van het bouwwerk tot de voet van de molen.

b. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde onder a in dit lid voor de realisatie van bouwwerken met een grotere bouwhoogte. Bij het besluit omtrent afwijking dient het belang dat met de aanvraag is gemoeid te worden afgewogen tegen de waarde van de molen als landschapsbepalend element en het functioneren van de molen als werktuig. Alvorens bij een omgevingsvergunning een besluit omtrent afwijking te nemen, wordt advies gevraagd aan de beheerder van de molen.

[...]"

3.2. De raad heeft met artikel 3, lid 3.2.2, onder b, van de planregels kennelijk beoogd om in het bouwvlak bij recht een maximale hoogte van 6 m toe te staan voor nieuwe gebouwen en bijbehorende bouwwerken.

Aan de gronden in het bouwvlak is echter ook de aanduiding "vrijwaringszone - molenbiotoop" toegekend. De afstand van de voet van de molen tot de randen van het bouwvlak is overal minder dan 100 m. Uit artikel 5, lid 5.1.1, onder a, ten eerste, van de planregels volgt daarom dat in dit deel van het bouwvlak de maximale bouwhoogte van 6 m (opgenomen in hoofdstuk 2 van de regels) niet geldt. In plaats daarvan is op grond van deze bepaling de maximale bouwhoogte voor bouwwerken bij recht 0,70 m.

Verder is van belang dat de raad het mogelijk heeft willen maken om met een afwijkingsbevoegdheid de maximale bouwhoogte van 6 m te verhogen naar 10 m. Als de maximale bouwhoogte van 6 m als bedoeld in artikel 3, lid 3.2.2, onder b, van de regels echter niet geldt, kan de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3, lid 3.3.1, van de regels ook niet worden toegepast. Voor het verhogen van de maximale bouwhoogte van 0,70 m zou wel de afwijkingsbevoegdheid in artikel 5, lid 5.1.1, onder b, van de regels kunnen worden gebruikt, maar hierbij geldt geen maximum voor de bouwhoogte die dan kan worden toegestaan.

Gelet op het voorgaande voeren [appellant] en anderen terecht aan dat het plan wat betreft de bouwhoogten innerlijk tegenstrijdig is. De raad heeft het plan in zoverre in strijd met het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel vastgesteld.

Horeca

4. [appellant] en anderen betogen verder dat het plan voorziet in een onnodige intensivering van het horecagebruik. Zij vrezen dat zelfstandige horeca de overhand zal krijgen en dat het terrein een feestlocatie in het buitengebied wordt. Hierdoor zal hun woon- en leefklimaat worden aangetast. Tegen horeca die het bezoeken van de molen ondersteunt hebben [appellant] en anderen geen bezwaren, maar daarvoor bevat het plan volgens hen onvoldoende waarborgen.

4.1. De raad stelt dat ondersteunende horeca onder het voorgaande plan "Buitengebied Noordwest" reeds was toegestaan. De planregels sluiten volgens de raad uit dat zelfstandige horeca de overhand krijgt. De raad noch SLM wil het molenterrein laten gebruiken als feestlocatie.

Zware evenementen zijn volgens de raad ook niet toegestaan. In de planregels is volgens de raad opgenomen dat alleen meldingsplichtige evenementen (zoals een straatfeest, buurtbarbecue, kleine optocht of niet-commerciële rommelmarkt) en vergunningplichtige categorie 1-evenementen (zoals een buurt- en wijkfeest of braderie-rommelmarkt) mogelijk zijn. Er is geen limiet aan deze evenementen gesteld, omdat zij in de regel qua hinder en bezoekersaantal erg licht zijn, aldus de raad.

- ondersteunende horeca

4.2. Artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels luidt:

"De voor Cultuur en ontspanning - Molen aangewezen gronden zijn bestemd voor de instandhouding van een molen, met daaraan ondergeschikt, aan de molen gerelateerde:

- a. dagrecreatie,
- b. educatieve en cultuurhistorische aspecten,
- c. ondersteunende detailhandel,
- d. ondersteunende horeca,

met de hierbij behorende bouwwerken, erven, terreinen en voorzieningen, zoals parkeervoorzieningen, voorzieningen ten behoeve van warmte-koude-opslag, groenvoorzieningen en (openbare) nutsvoorzieningen."

In artikel 1, lid 1.24, is "ondersteunende horeca" gedefinieerd als:

"Horeca welke een functionele relatie en een ondersteunende functie heeft met de in de bestemmingsomschrijving genoemde hoofdfunctie, inclusief toiletten, keukengedeelte en eventuele speelruimte."

4.3. Gelet op het verhandelde ter zitting gaat de Afdeling ervan uit dat de raad met het toestaan van "ondersteunende horeca" heeft beoogd te voorzien in horeca die alleen is gericht op bezoekers van de molen. Dit volgt echter niet uit de aangehaalde planregels. De hoofdfunctie van de bestemming is namelijk "instandhouding van de molen", maar er is niet nader omschreven wat hieronder moet worden verstaan. Daardoor is niet voldoende duidelijk dat het gebruik van de molen (mede) gericht is op het ontvangen van bezoekers, zodat, als gevolg hiervan, ook niet duidelijk is dat de ondersteunende horeca op die bezoekers moet zijn gericht. Hier doet niet aan af dat het ontvangen van bezoekers wel een onderdeel is van de activiteiten "dagrecreatie" en "educatieve en cultuurhistorische aspecten". Deze activiteiten zijn immers naast de ondersteunende horeca als afzonderlijke ondergeschikte activiteiten in de bestemmingsomschrijving vermeld.

Ook uit het feit dat is bepaald dat de ondersteunende horeca aan de molen gerelateerd moet zijn, volgt niet dat de horeca alleen moet zijn gericht op bezoekers van de molen.

Het voorgaande brengt de Afdeling tot het oordeel dat de raad het plan in zoverre in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft vastgesteld.

- evenementen

4.4. Aan het plangebied is tevens de aanduiding "evenemententerrein" toegekend. Uit de planregels volgt daarom dat van 9:00 uur tot 22:00 uur evenementen mogen worden gehouden die meldingsplichtig of vergunningplichtig van categorie 1 zijn "zoals bedoeld in de Algemene Plaatselijke Verordening en het beleid ten aanzien van evenementen" (artikel 3, lid 3.1.2).

4.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW8858](#), ligt het op de weg van de raad om te beoordelen of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt acceptabel is. Ook dient de raad over het toegestane aantal evenementen per jaar, de soorten evenementen en de maximale bezoekersaantallen regels te stellen voor zover dit uit het oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet een vergunning wordt verleend.

4.6. In dit geval heeft de raad in het plan geen regels gesteld over het toegestane aantal evenementen per jaar en maximale bezoekersaantallen. Dit is volgens de raad niet nodig vanwege het soort evenementen dat is toegestaan. De planregels verwijzen wat de soort evenementen betreft naar "de Algemene Plaatselijke Verordening en het beleid ten aanzien van evenementen". Deze verwijzing is echter onvoldoende rechtszeker. Gelet op het verhandelde ter zitting heeft de raad het oog gehad op de Algemene Plaatselijke Verordening zoals die gold ten tijde van de vaststelling van het plan, maar dit tijdsmoment is niet in de planregel vastgelegd. Daarnaast verwijst de planregel ten onrechte naar "het beleid" in plaats van naar een specifiek beleidsdocument dat op een bepaald moment is vastgesteld. Het betoog slaagt alleen al hierom.

De rechtsonzekere verwijzing is echter niet het enige probleem met de regeling voor de evenementen. Doordat het aantal evenementen niet op een maximum is gesteld, kan het terrein elke dag voor evenementen worden gebruikt. Ter zitting heeft de raad gesteld dat het onwaarschijnlijk is dat er elke dag een evenement wordt gehouden, maar dit neemt niet weg dat dit mogelijk is, terwijl de raad de gevolgen daarvan niet heeft beoordeeld. Hier komt nog bij dat, gelet op wat op de zitting is besproken, de raad heeft beoogd alleen evenementen toe te staan die verband houden met de molen, maar dit niet in de planregels heeft vastgelegd.

De raad heeft het plan in zoverre dan ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel vastgesteld.

Parkeren

5. [appellant] en anderen betogen dat het plan tot parkeerhinder kan leiden. Zij wijzen daartoe op de toegenomen mogelijkheden voor horeca op het terrein. Ook wijzen zij erop dat het plan geen regels over parkeren bevat.

5.1. Het plangebied is mede bestemd voor parkeervoorzieningen (artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels). Het plan bevat voor het overige echter geen regels over parkeren. De raad heeft ter zitting toegelicht dat er geen klachten zijn ontvangen over het parkeren in de huidige situatie en dat er voor de toekomst ook geen problemen worden verwacht. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, voorziet het plan echter in meer mogelijkheden voor horeca en evenementen dan de raad heeft onderkend. De mogelijke gevolgen daarvan voor de parkeersituatie zijn niet onderzocht. Daarom is het plan ook in zoverre niet met de vereiste

zorgvuldigheid voorbereid.

Conclusie

6. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 18 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Noordwest - Lonneker Molenweg 82";

III. draagt de raad van de gemeente Enschede op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Enschede aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Plambeck

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2019

159-717-913.