

Uitspraak 201710248/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:356
Datum uitspraak	6 februari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "FAB Clustering Laren" vastgesteld.

Volledige tekst

201710248/1/R1.

Datum uitspraak: 6 februari 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Belangenvereniging Mooi Laren Zutphenseweg en anderen (hierna: belangenvereniging MLZ en anderen), gevestigd dan wel wonend te Laren, gemeente Lochem,
2. [appellant sub 2], wonend te Laren, gemeente Lochem, appellanten,

en

de raad van de gemeente Lochem,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "FAB Clustering Laren" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben belangenvereniging MLZ en anderen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Belangenvereniging MLZ en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 oktober 2018, waar belangenvereniging MLZ en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. C.M.M. van Mil, advocaat te Enschede, [appellant sub 2] en de raad, vertegenwoordigd door A.J.R. Roosken en ing. A. de Bert, zijn verschenen. Voorts is [bouwbedrijf], vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

Het bestemmingsplan

1. Het plan voorziet blijkens de plantoelichting met toepassing van het gemeentelijk "Beleidskader Functieverandering Agrarische Bebouwing Lochem" (hierna: FAB-beleid), vastgesteld door de raad op 7 december 2015, in de bouw van vier vrijstaande burgerwoningen achter de percelen [locatie 2] en [locatie 3] (hierna: clusterlocatie). Ter compensatie van de bouw van deze woningen wordt voormalige bedrijfsbebouwing gesloopt op de percelen Tunnelweg 8 en Groenedijk 7 te Laren, Dortherweg 30 te Epse en Beekvliet 7 te Barchem (hierna: slooplocaties). De voormalige agrarische bedrijfswoningen op deze percelen zijn met dit plan bestemd als burgerwoningen.

2. Belangenvereniging MLZ en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan. Zij voeren onder meer aan dat het plan in strijd met het FAB-beleid voorziet in de omzetting van vier bedrijfswoningen naar burgerwoningen en vier nieuwe burgerwoningen op een andere locatie dan de slooplocaties. [appellant sub 2] exploiteert aan de [locatie 1] te Laren ten zuidwesten van de clusterlocatie een agrarisch bedrijf. Hij vreest voor klachten van de toekomstige bewoners vanwege geuroverlast en derhalve voor een belemmering van zijn bedrijfsvoering.

Toetsingskader

3. 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.

Het beroep van belangenvereniging MLZ en anderen

Intrekking beroepsgrond ter zitting

4. Ter zitting hebben belangenvereniging MLZ en anderen de beroepsgrond dat ten onrechte niet inzichtelijk is gemaakt welke bouwwerken ter plaatse van de slooplocaties worden gesloopt, ingetrokken.

Ontvankelijkheid

5. Het betoog van belangenvereniging MLZ en anderen is onder meer gericht tegen de plandelen met de bestemming "Wonen - FAB" wat betreft de slooplocaties Tunnelweg 8, Groenedijk 7, Dortherweg 30 en Beekvliet 7.

5.1. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen de bestreden besluiten. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

5.2. Belangenvereniging MLZ stelt zich blijkens artikel 3, eerste lid, van haar statuten ten doel de bevordering van het milieubeheer en de natuur, alsmede de natuur- en landschapsbescherming in de kern Laren met speciale focus op het tegengaan van woningbouw ter plekke van de "entree" van Laren via de Zutphenseweg en al datgene wat daarmee verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

Belangenvereniging MLZ heeft samen met [drie appellanten] beroep ingesteld. De laatste drie wonen onderscheidenlijk aan de [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4], op een afstand van meer dan 3.500 m van de dichtstbijzijnde slooplocatie.

5.3. De Afdeling stelt vast dat de slooplocaties geen deel uitmaken van de kern Laren en evenmin zijn gelegen ter plaatse van de "entree" van Laren. Gelet hierop en op de afstand tussen de woningen van [drie appellanten] en de slooplocaties, kunnen de belangenvereniging MLZ en anderen niet worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb bij de plandelen met de bestemming "Wonen-FAB" met betrekking tot de percelen aan de Tunnelweg 8 en Groenedijk 7 te Laren, Dortherweg 30 te Epse en Beekvliet 7 te Barchem, zodat het beroep van belangenvereniging MLZ en anderen in zoverre niet-ontvankelijk is.

Strijd met het FAB-beleid

6. Belangenvereniging MLZ en anderen richten hun beroep voorts tegen het plandeel met de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie" die rust op de gronden achter de percelen [locatie 2] en [locatie 3] bij het entree van Laren. Zij voeren onder meer aan dat op de percelen Tunnelweg 8 en Groenedijk 7 in strijd met het FAB-beleid niet minimaal 1.000 m² aan voormalige bedrijfsbebouwing wordt gesloopt om in aanmerking te komen voor een bouwrecht. Volgens belangenvereniging MLZ en anderen wordt in strijd met het FAB-beleid "gesprokkeld" om alsnog aan die voorwaarde te kunnen voldoen.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat ten aanzien van Tunnelweg 8 sprake is van maatwerk. De raad heeft toegelicht dat de gemeente op 30 juni 2006 een brief van de eigenaar van het agrarische bedrijf aan de Tunnelweg 8 heeft ontvangen, waarin deze heeft laten weten gebruik te willen maken van de FAB-regeling. Daarnaast is de gemeente Lochem sinds 2006 in overleg met de desbetreffende eigenaar over een vergoeding voor de ontstane schade als gevolg van het "Reconstructieplan Achterhoek en Liemers". Volgens de raad is gebleken dat het niet mogelijk is om met toepassing van de FAB-regeling op het perceel Tunnelweg 8 nieuwe woningen te bouwen als gevolg van geluidhinder vanwege de provinciale weg N332. Het bouwen van een woning op andere gronden die in eigendom zijn van deze eigenaar, past niet binnen het gemeentelijk beleid en stuit op bezwaren van omwonenden aldaar, aldus de raad. Volgens het in 2006 geldende beleidskader voor functieverandering was het mogelijk om een twee-onder-een kap woning te bouwen in ruil voor sloop van agrarische gebouwen. Het huidige beleidskader maakt in ruil voor sloop van de agrarische gebouwen slechts de bouw van één vrijstaande woning mogelijk. Gelet op de lange voorgeschiedenis, het gegeven dat de aanvraag was ingediend ten tijde van beleid waarmee een twee-onder-een kap woning kon worden gerealiseerd, en het gegeven dat ter plaatse van de slooplocatie geen woningbouw mogelijk is, heeft het college van burgemeester en wethouders van Lochem in 2014 besloten om de twee-onder-een kap woning toe te kennen in de vorm van twee vrijstaande woningen, aldus de raad.

Verder heeft de raad toegelicht dat de sloop van ongeveer 544 m² op het perceel Groenedijk 7 niet wordt gebruikt om een woning op de clusterlocatie mogelijk te maken, maar om de inhoud van een van de woningen op de clusterlocatie te vergroten.

6.2. Artikel 4:84 van de Awb luidt:

"Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen"

6.3. Aan de clusterlocatie waar de vier nieuwe burgerwoningen zijn voorzien, is de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie" toegekend.

Artikel 9, lid 9.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Wonen - FAB clusterlocatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen;

[...]"

Lid 9.2.1 luidt:

"a. toegestaan zijn uitsluitend vrijstaande woningen;

b. ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden', mag het aantal wooneenheden niet meer bedragen dan aangeduid;

c. alvorens een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen kan worden afgegeven, dient voormalige agrarische bedrijfsbebouwing te zijn verwijderd, waarbij geldt dat:

1. voor de verwijdering van alle voormalige agrarische bedrijfsbebouwing op het perceel Tunnelweg 8 te Laren, voor de bouw van maximaal 2 woningen een omgevingsvergunning mag worden afgegeven, met dien verstande dat de bebouwing die op dit perceel aanwezig is in de bestemming

'Wonen - FAB' ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke bouwaanduiding - bestaand' en 'specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen Tunnelweg 8' behouden mag blijven;

[...]"

Lid 9.3 luidt:

"Het bevoegd gezag kan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 9.2.2 onder b om een vergroting van de inhoud van het hoofdgebouw van maximaal één woning tot ten hoogste 850 m³ toe te staan, mits alle voormalige agrarische bedrijfsbebouwing op het perceel Groenedijk 7 te Laren is verwijderd, met dien verstande dat de bebouwing die op dit perceel aanwezig is in de bestemming 'Wonen - FAB' ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke bouwaanduiding - bestaand' en 'specifieke bouwaanduiding - bijgebouwen Groenedijk 7' behouden mag blijven."

6.4. In de plantoelichting staat dat op het perceel Beekvliet 7 ongeveer 1.977 m² aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing zal worden gesloopt, waarvoor op de clusterlocatie één nieuwe woning mag worden gebouwd. Op het perceel Dortherweg 30 zal blijkens de plantoelichting ongeveer 1.193 m² aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing worden gesloopt, waarvoor op de clusterlocatie één nieuwe woning mag worden gebouwd. Op het perceel Tunnelweg 8 zal ongeveer 933 m² aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing worden gesloopt, waarbij door middel van maatwerk twee vrijstaande woningen op de clusterlocatie mogen worden gebouwd. Daarnaast kan de inhoud van het hoofdgebouw van

maximaal één woning op de clusterlocatie volgens de plantoelichting worden vergroot tot ten hoogste 850 m³, mits alle voormalige agrarische bedrijfsbebouwing op het perceel Groenedijk 7 wordt gesloopt. Daar wordt ongeveer 544 m² aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing gesloopt, aldus de plantoelichting.

6.5. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, onder 4, van het FAB-beleid staat dat bij een hoeveelheid vrijkomende of al vrijgekomen bebouwing vanaf 1.000 m² één bouwrecht ontstaat. Verder staat in hoofdstuk 2, onder 5, van het FAB-beleid dat salderen niet is toegestaan.

6.6. Niet in geschil is dat op de percelen Beekvliet 7 en Dortherweg 30 minimaal 1.000 m² voormalige agrarische bedrijfsbebouwing wordt gesloopt, hetgeen betekent dat daarmee voor beide percelen wordt voldaan aan de in het FAB-beleid opgenomen voorwaarde voor de verkrijging van een bouwrecht.

6.7. Uit de plantoelichting volgt dat de sloop van 933 m² op het perceel Tunnelweg 8 wordt ingezet om twee vrijstaande burgerwoningen op de clusterlocatie planologisch te voorzien. Niet in geschil is dat ten behoeve van de verkrijging van deze twee bouwrechten niet wordt voldaan aan de voorwaarde uit het FAB-beleid van de sloop van minimaal 2.000 m² aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing op het perceel Tunnelweg 8 ter verkrijging van twee bouwrechten. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad aldus dat hij in zoverre heeft willen afwijken van het gemeentelijk FAB-beleid. Bij afwijken van in een beleidsregel vastgelegd gemeentelijk beleid dient de raad, gezien artikel 4:84 van de Awb, inzichtelijk te motiveren welke bijzondere omstandigheden vasthouden aan het gemeentelijk beleid in dit geval onevenredig zouden maken in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dat niet gedaan. Hiertoe wordt overwogen dat de raad in zijn motivering teruggrijpt naar voorgaande FAB-regelingen terwijl niet duidelijk is in hoeverre de raad bij zijn afwegingen heeft betrokken de omstandigheid dat de raad bij de vaststelling van het gemeentelijk FAB-beleid - in afwijking van het raadsvoorstel van 25 augustus 2015 tot de vaststelling van dit beleid - nadrukkelijk heeft afgezien van de opname van overgangsrecht. Daarnaast is onvoldoende inzichtelijk waarom bij dit teruggrijpen naar een voorgaande FAB-regeling uit 2006, in strijd met diezelfde gemeentelijke beleidsregeling, wordt voorzien in twee vrijstaande burgerwoningen in plaats van een twee-onder-een-kap woning. Gelet hierop kan niet worden beoordeeld of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bijzondere omstandigheden in dit geval maken dat het volgen van het FAB-beleid onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Gelet hierop is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Gelet op het vorenstaande is het beroep van de belangenvereniging MLZ en anderen gegrond voor zover dit is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie" wat betreft de gronden achter de percelen [locatie 2] en [locatie 3], zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dient te worden vernietigd. Gelet hierop behoeft hetgeen de belangenvereniging MLZ en anderen voor het overige ten aanzien van de clusterlocatie hebben aangevoerd geen bespreking meer.

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

Het beroep van [appellant sub 2]

9. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie" op de gronden achter de percelen [locatie 2] en [locatie 3]. Hij vreest hierdoor een beperking van zijn bedrijfsvoering, bouwmogelijkheden en uitbreidingsplannen vanwege geurhinder die de toekomstige bewoners van de meest zuidelijke clusterwoning zullen ervaren van zijn agrarisch bedrijf. Hij voert aan dat hij concrete plannen heeft om zijn melkveebedrijf uit te breiden met een nieuwe jongveeststal en een nieuwe kapschuur waarvoor al een vergunning is aangevraagd. Daarnaast is hij voornemens een nieuwe stal te bouwen aan de noordoostelijke kant van zijn agrarische bouwvlak.

9.1. De Afdeling stelt vast dat ten noord-noordoosten van het agrarisch bedrijf van [appellant sub 2] aan de [locatie 1] op een afstand van ongeveer 94 m de woning aan de [locatie 3] ligt. De afstand tussen de meest nabij het agrarisch bedrijf van [appellant sub 2] voorziene woning op de gronden met de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie" bedraagt ongeveer 99 m. Deze voorziene woning ligt ten oosten van het agrarisch bedrijf van [appellant sub 2]. De raad heeft gesteld dat [appellant sub 2] bij de uitbreiding van zijn bedrijf op het perceel [locatie 1] richting de meest nabij voorziene clusterwoning reeds wordt belemmerd door de woning aan de [locatie 3]. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen. De stelling van [appellant sub 2] dat de bewoners aan de [locatie 3] geen bezwaar zullen maken tegen de uitbreiding van zijn bedrijf, omdat het familieleden zijn en het niet aannemelijk is dat de woning zal worden verkocht aan derden, maakt dit, wat daar ook van zij, niet anders. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de door [appellant sub 2] naar voren gebrachte omstandigheden omtrent de woning aan de [locatie 3] bij de toetsing aan de geurnormen van de Wet geurhinder en veehouderij en/of het Activiteitenbesluit milieubeheer bij de vergunningprocedure voor de door hem gewenste uitbreiding niet relevant zijn. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel met de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie" wat betreft de gronden achter de percelen [locatie 2] en [locatie 3] geen onevenredige belemmering voor het bedrijf van [appellant sub 2] zal opleveren.

Het betoog faalt.

Overige

10. [appellant sub 2] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 2] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

11. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

Proceskosten

12. De raad dient ten aanzien van de belangenvereniging MLZ en anderen op hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Belangenvereniging Mooi Laren Zutphenseweg en anderen niet-ontvankelijk voor zover dit is gericht tegen de plandelen met de bestemming "Wonen-FAB" met betrekking tot de percelen aan de Tunnelweg 8 en Groenedijk 7 te Laren, Dortherweg 30 te Epse en Beekvliet 7 te Barchem;

II. verklaart het beroep van Belangenvereniging Mooi Laren Zutphenseweg en anderen voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Lochem van 6 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan

"FAB Clustering Laren", wat betreft het plandeel met de bestemming "Wonen - FAB clusterlocatie";

IV. draagt de raad van de gemeente Lochem op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en III worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Lochem tot vergoeding van bij Belangenvereniging Mooi Laren Zutphenseweg en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.071,70 (zegge: duizendeenenzeventig euro en zeventig cent), waarvan € 1.024,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Lochem aan Belangenvereniging Mooi Laren Zutphenseweg en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Koziolek-Stoof, griffier.

w.g. Slump w.g. Koziolek-Stoof
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 februari 2019

749-877.