

Uitspraak 201810191/2/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2021:1019
Datum uitspraak:	12 mei 2021
Inhoudsindicatie:	Bij tussenuitspraak van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:72, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Eemnes opgedragen binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Eemnes van 29 oktober 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61) Eemnes" te herstellen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 4.2 overwogen dat de raad, voor zover hij de uitbreiding van een manege tot een bebouwd oppervlak van 350 m2 mogelijk wenst te maken, een voorwaardelijke verplichting in de planregels had moeten opnemen, inhoudende dat de gronden in het plangebied alleen mogen worden bebouwd indien en voor zover de aanleg en instandhouding van maatregelen die noodzakelijk worden geacht voor de landschappelijke inpassing van de met het plan mogelijk gemaakte bebouwing in het plan zijn verzekerd. Dat was ten onrechte niet gebeurd.

 eerste aanleg - enkelvoudig

 ro - utrecht

Volledige tekst

201810191/2/R2.

Datum uitspraak: 12 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Eemnes,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 15 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:72](#), (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Eemnes van 29 oktober 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61) Eemnes" te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 29 juni 2020 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61), Eemnes" opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

[appellante] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze naar voren gebracht.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2021, waar de raad, vertegenwoordigd N.F.A. van Beek en K.J. Lowman-van den Hurk, is verschenen. [appellante], bijgestaan door J.J.W.A. Geraerds, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, heeft per videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Voorts is ter zitting [belanghebbende], bijgestaan door mr. G.J.A.M. Bogaers, advocaat te Laren, gehoord.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 4.2 overwogen dat de raad, voor zover hij de uitbreiding van een manege tot een bebouwd oppervlak van 350 m² mogelijk wenst te maken, een voorwaardelijke verplichting in de planregels had moeten opnemen, inhoudende dat de gronden in het plangebied alleen mogen worden bebouwd indien en voor zover de aanleg en instandhouding van maatregelen die noodzakelijk worden geacht voor de landschappelijke inpassing van de met het plan mogelijk gemaakte bebouwing in het plan zijn verzekerd. Dat was ten onrechte niet gebeurd.

1.1. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, is het beroep van [appellante] tegen het besluit van 29 oktober 2018 gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met artikel 3:1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) te worden vernietigd.

Opdracht in de tussenuitspraak

2. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de opdracht gegeven om, met inachtneming van wat is overwogen onder 4.2 en 5.1, het daar omschreven gebrek te herstellen.

Het herstelbesluit

3. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61), Eemnes" bij besluit van 29 juni 2020 opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

3.1. De raad heeft aan het herstelbesluit artikel 7.4 aan de planregels toegevoegd, waarin de voorwaardelijke verplichting is opgenomen die inhoudt dat een omgevingsvergunning voor het bouwen van de in artikel 4 bedoelde gebouwen niet eerder wordt verleend dan nadat in voldoende mate is verzekerd dat de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 opgenomen Inrichtingsplan landschapsmaatregelen (hierna: het inrichtingsplan) zijn of worden gerealiseerd. Daarnaast heeft de raad aan artikel 8.1 van de planregels "onder g" toegevoegd, op grond waarvan het gebruik van de in artikel 4 bedoelde gebouwen zonder aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het inrichtingsplan in elk geval als verboden gebruik wordt beschouwd. Voorts heeft de raad aan artikel 10.4 van de planregels "onder f" toegevoegd, waaruit volgt dat geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 10.1 van de planregels is vereist voor de werken en werkzaamheden die zijn opgenomen in het inrichtingsplan.

3.2. Artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

3.3. Het herstelbesluit is een besluit ter vervanging van het besluit van 29 oktober 2018 en maakt op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb deel uit van dit geding. Het beroep van [appellante] wordt dan ook geacht mede te zijn gericht tegen het herstelbesluit.

3.4. Hierna zal de Afdeling aan de hand van de door [appellante] naar voren gebrachte zienswijze beoordelen of de raad met het gewijzigd vaststellen van het plan heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Voorwaardelijke verplichting

4. [appellante] stelt dat de in artikel 7.4 van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting rechtsonzeker is omdat onduidelijk is wat met de zinsnede "in voldoende mate" wordt bedoeld. Zij vreest dat het uitvoeren van de landschapsmaatregelen en de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen hierdoor tegelijkertijd zullen plaatsvinden. Dit brengt volgens [appellante] mee dat bij de verlening van de omgevingsvergunning nog niet kan worden beoordeeld of de landschapsmaatregelen conform het inrichtingsplan zijn gerealiseerd.

4.1. Artikel 4.1 van de planregels luidt, voor zover relevant:

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

b. een manege, met:

1. stalling van ten hoogste 28 paarden;
2. twee buitenrijbakken;
3. één onoverdekte langeer kraal;
4. Ondergeschikte horeca tot een oppervlakte van ten hoogste 100 m²;

[...]

met de daarbij behorende:

j. bouwwerken."

Artikel 4.2 van de planregels luidt:

"a. Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

1. gebouwen en overkappingen mogen uitsluitend worden gebouwd binnen het bouwvlak;
2. de gezamenlijke oppervlakte van gebouwen en overkappingen mag niet meer bedragen dan 350 m²;
3. bedrijfsgebouwen mogen een maximale goot- en bouwhoogte hebben van respectievelijk 5 meter en 7 meter;

b. Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, gelden de volgende regels:

1. mestplaten zijn uitsluitend binnen het bouwvlak toegestaan;
2. de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen mag niet meer dan 2 meter bedragen;
3. de bouwhoogte van paardenbakomheiningen mag niet meer bedragen dan 1,5 meter;
4. de bouwhoogte van lichtmasten mag niet minder bedragen dan 3 meter en niet meer dan 4 meter mag bedragen;
5. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer bedragen dan 3 meter."

Artikel 7.4 van de planregels luidt:

"Een omgevingsvergunning voor het bouwen van de in artikel 4 bedoelde gebouwen wordt niet eerder verleend dan nadat in voldoende mate is verzekerd dat de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 opgenomen inrichtingsplan zijn of worden gerealiseerd."

4.2. De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij bijvoorbeeld eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4017, een voorwaardelijke verplichting in een planregel voldoende duidelijk en handhaafbaar moet zijn. Met artikel 7.4 van de planregels is niet aan deze eis voldaan. Daarbij is van belang dat niet uit de planregels volgt wanneer in voldoende mate is verzekerd dat de landschapsmaatregelen conform het inrichtingsplan zijn of worden gerealiseerd. Dit brengt mee dat onduidelijk is in welke gevallen en onder welke omstandigheden een omgevingsvergunning voor het bouwen van de in artikel 4 bedoelde gebouwen kan worden verleend.

Artikel 7.4 van de planregels is naar het oordeel van de Afdeling in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Inrichtingsplan

5. [appellante] stelt dat de elzensingel die in het inrichtingsplan is opgenomen ten onrechte is voorzien aan de rand van de watergang tussen haar gronden en de gronden van [belanghebbende]. Deze omstandigheid brengt volgens haar mee dat vanaf de gronden van [belanghebbende] geen onderhoud aan de watergang meer zal kunnen worden uitgevoerd. In verband met de machines die daarvoor nodig zijn om aan de eisen van het waterschap te voldoen, is het immers noodzakelijk dat vanaf de rand van de watergang een strook van 3

Verder wijst [appellante] erop dat volgens het inrichtingsplan een bomenrij van hoogstamfruit zal worden aangeplant. De aangegeven maat van de planten en bijbehorend referentiebeeld 4 van het inrichtingsplan duiden volgens haar echter niet op hoogstamfruit, waarvan de eerste vertakking lager dan 1,80 m optreedt, maar op beplanting met struikvorm. Beplanting met struikvorm zal de door de provincie gevraagde openheid beperken. Daarnaast is niet aangegeven op welke afstand tot de perceelgrens deze bomenrij zal worden gerealiseerd.

De zuidelijke grens van het plangebied, waarlangs in het inrichtingsplan voor een deel de elzensingel is voorzien, grenst aan de door [appellante] bedoelde watergang. Ter zitting is vast komen te staan dat de kadastrale grens tussen het perceel van [appellante] en het perceel van [belanghebbende] zich in het midden van de watergang bevindt.

5.3. Voor zover [appellante] stelt dat de in het inrichtingsplan voorziene elzensingel ten onrechte aan de rand van de watergang is gesitueerd omdat daardoor vanaf de gronden van [belanghebbende] geen onderhoud meer aan de watergang kan worden uitgevoerd, overweegt de Afdeling als volgt.

Door de raad is toegelicht dat de betreffende watergang een zogenoemde C-watergang is, waarvoor geldt dat de eigenaren zelf onderhoudsplichtig zijn. Gelet op de omstandigheid dat de kadastrale perceelgrens in het midden van de watergang loopt, betekent dit dat [belanghebbende] verantwoordelijk is voor het onderhoud van haar zijde van de watergang. Ter zitting is door [belanghebbende] toegelicht dat zij de watergang, ongeacht of de elzensingel helemaal aan de rand daarvan zal worden gerealiseerd of niet, eventueel met de hand, kan blijven onderhouden.

Alleen al hierom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het inrichtingsplan in zoverre niet heeft kunnen vaststellen op de wijze waarop hij dat heeft gedaan.

Het betoog slaagt niet.

5.4. Voor zover [appellante] stelt dat op de locatie waar in het inrichtingsplan een bomenrij met hoogstamfruit is voorzien andere beplanting dan hoogstamfruit, zoals beplanting met struikvorm, mag worden aangebracht, overweegt de Afdeling als volgt.

In het inrichtingsplan staat met betrekking tot de groen omlijnde strook grond die is aangeduid met nummer 4 uitsluitend dat daar een bomenrij met hoogstamfruit wordt aangeplant. Voor zover [appellante] erop heeft gewezen dat de maat van de planten die in het inrichtingsplan is aangegeven niet overeenkomt met hoogstamfruit, waarvan de eerste vertakking op 1,80 m hoogte optreedt, overweegt de Afdeling dat ter zitting door de raad is bevestigd dat de in het inrichtingsplan aangegeven maat betrekking heeft op de stamomtrek van de planten, en niet op de hoogte van de eerste vertakking. Daarnaast betekent de omstandigheid dat de eerste vertakking van de bomen die op referentiebeeld 4 zijn afgebeeld op een lagere hoogte dan 1,80 m optreedt, zoals [appellante] stelt, wat daarvan verder ook zij, nog niet dat daar andere beplanting dan hoogstamfruit is toegestaan. Het gaat hier immers slechts om een referentiebeeld en het inrichtingsplan bepaalt simpelweg dat alleen hoogstamfruit mag worden geplant. De stelling dat ter plaatse van de gronden waar in het inrichtingsplan hoogstamfruit is voorzien ook andere beplanting, zoals met struikvorm, mag worden aangebracht, mist derhalve feitelijke grondslag. Het betoog dat de realisatie van beplanting met struikvorm in strijd is met de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 Provincie Utrecht (Herijking 2016), zoals deze op 12 december 2016 door provinciale staten van Utrecht is vastgesteld, treft alleen al om deze reden geen doel.

Wat betreft de stelling van [appellante] dat in het inrichtingsplan niet is vastgelegd hoe ver de bomenrij met hoogstamfruit van de perceelgrens is voorzien, stelt de Afdeling vast dat het vlak waarbinnen deze bomenrij volgens het inrichtingsplan kan worden geplant op ongeveer 3 m van de zuidelijke perceelgrens is gesitueerd.

Het betoog slaagt niet.

Extensief recreatief medegebruik

6. [appellante] stelt dat extensief recreatief medegebruik zoals bedoeld in artikel 4.1, onder g, van de planregels ten onrechte niet in de planregels is gedefinieerd. [appellante] stelt hiertoe dat bijvoorbeeld onduidelijk is wat voor soort activiteiten daar mogelijk zijn, hoeveel mensen daarbij zijn toegelaten en in wiens beheer de activiteiten mogen worden georganiseerd. Dit zal volgens haar tot problemen bij handhaving leiden.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor de betekenis van het begrip "extensief recreatief medegebruik" kan worden aangesloten bij het normale spraakgebruik.

6.2. Artikel 4.1 van de planregels luidt:

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

[...]

g. extensief recreatief medegebruik;

[...]".

6.3. In artikel 4.1, onder g, van de planregels is bepaald dat de voor "Bedrijf - Paardenbedrijf" aangewezen gronden mede voor extensief recreatief medegebruik zijn bestemd. In het plan is echter niet omschreven wat onder extensief recreatief medegebruik moet worden verstaan. Anders dan de raad stelt, is het begrip extensief recreatief medegebruik in het normale spraakgebruik niet gangbaar. Gelet hierop had de raad dit begrip moeten omschrijven in de planregels. Het plan is naar het oordeel van de Afdeling op dit punt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Omgevingsvergunning werken en werkzaamheden

7. [appellante] stelt dat in de planregels een uitzondering op het vereiste dat voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd is opgenomen. Deze uitzondering geldt voor de werken en werkzaamheden die zijn opgenomen in het inrichtingsplan. Volgens [appellante] hebben anderen die niet bij de totstandkoming van het herstelbesluit betrokken zijn geweest, zoals het Waterschap, hierover ten onrechte geen rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

7.1. Artikel 10.1.1 van de planregels luidt:

"Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden op en/of in de hierna genoemde gronden de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

[...]."

Artikel 10.4 van de planregels luidt:

"Geen omgevingsvergunning als bedoeld in lid 10.1 is vereist voor:

[...]

f. de werken en werkzaamheden die zijn opgenomen in het in bijlage 1 van deze regels bijgevoegde "Inrichtingsplan landschapsmaatregelen".

7.2. Het plan is met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb voorbereid. Het ontwerpplan heeft dienovereenkomstig ter inzage gelegen en over het ontwerpplan konden zienswijzen naar voren worden gebracht. Vervolgens heeft de mogelijkheid opengestaan om tegen het herstelbesluit beroep in te stellen. Anders dan [appellante] stelt, hebben dus ook anderen dan zijzelf rechtsmiddelen tegen het herstelbesluit kunnen aanwenden. Het betoog slaagt alleen al om deze reden niet.

Conclusie

8. Het beroep tegen het besluit van 29 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61) Eemnes" is gegrond. Het besluit moet worden vernietigd voor zover het de in artikel 7.4 van de planregels opgenomen zinsnede "in voldoende mate" betreft en voor zover "extensief recreatief medegebruik" niet in de planregels is omschreven.

8.1. Omdat er naast de onder 4.2 en 6.3 omschreven gebreken geen andere gebreken in het bestreden besluit zijn geconstateerd, ziet de Afdeling aanleiding om, zoals ook ter zitting met partijen is besproken, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Dat doet de Afdeling door te bepalen dat deze uitspraak wat betreft dit onderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd. Niet aannemelijk is dat derden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad. Hierbij betreft de Afdeling dat partijen ter zitting desgevraagd te kennen hebben gegeven te kunnen instemmen met de aanpassing van de planregels zoals de Afdeling ter zitting heeft voorgelegd.

De Afdeling zal, in het kader van het zelf voorzien, bepalen dat aan het plan artikel 1.26 wordt toegevoegd waarin het begrip "extensief recreatief medegebruik" overeenkomstig de omschrijving van dat begrip in de bestemmingsplannen "Landelijk Gebied 2011" dat de raad op 28 oktober 2013 heeft vastgesteld en "Buitenrand" dat de raad op 24 februari 2014 heeft vastgesteld, wordt omschreven. Dat artikel komt dan als volgt te luiden:

"1.26 extensief recreatief medegebruik

vorm van recreatief gebruik, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, zoals fiets-, voet-, en ruitersporen, picknickplaatsen, parkeerplaatsen, speelweiden, watersport en naar aard, omvang en schaal daarmee gelijk te stellen voorzieningen."

8.2. Voorgaande betekent dat uit artikel 7.4 van de planregels de zinsnede "in voldoende mate" wordt geschrapt. Artikel 7.4 komt dan als volgt te luiden:

"Een omgevingsvergunning voor het bouwen van de in artikel 4 bedoelde gebouwen wordt niet eerder verleend dan nadat is verzekerd dat de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 opgenomen inrichtingsplan zijn of worden gerealiseerd."

Verder wordt het plan aangepast zoals beschreven onder 8.1.

Voor het overige blijft het plan ongewijzigd.

9. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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 in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. De raad moet de proceskosten van [appellante] vergoeden.

Voor zover [belanghebbende] om vergoeding van haar proceskosten heeft verzocht, hoeft de raad die niet te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 29 oktober 2018, waarbij het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61) Eemnes" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt het besluit van 29 oktober 2018;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 29 juni 2020, waarbij het bestemmingsplan "Goyergracht Noord (percelen K60-61), Eemnes" opnieuw en gewijzigd is vastgesteld, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 29 juni 2020 voor zover:

- het in artikel 7.4 van de planregels de zinsnede "in voldoende mate" betreft, en

- "extensief recreatief medegebruik" niet in de planregels is omschreven;

V. bepaalt dat aan de planregels artikel 1.26 wordt toegevoegd waarin het begrip "extensief recreatief medegebruik" wordt omschreven en dat als volgt komt te luiden:

"vorm van recreatief gebruik, waarbij de recreatie geen specifiek beslag legt op de ruimte, zoals fiets-, voet-, en ruiterspaden, picknickplaatsen, parkeerplaatsen, speelweiden, watersport en naar aard, omvang en schaal daarmee gelijk te stellen voorzieningen";

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit voor zover het is vernietigd;

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

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Eemnes tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.869,00 (zegge: achttienhonderdnegenenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Eemnes aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 170 (zegge: honderdzeventig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.E.H.J. Vollaers, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 12 mei 2021