

Uitspraak 201308084/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK

woensdag 11 juni 2014

TEGEN

de raad van de gemeente Woudenberg

PROCEDURESOORT

Eerste aanleg - meervoudig

RECHTSGEBIED

Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Utrecht

201308084/1/R2.

Datum uitspraak: 11 juni 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Woudenberg,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te Woudenberg,
3. [appellant sub 3], wonend te Maarsbergen, gemeente Utrechtse Heuvelrug,

en

de raad van de gemeente Woudenberg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2013, kenmerk 2013-35, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (herziening)" (hierna: het herzieningsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellanten sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellanten sub 2] en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 maart 2014, waar [appellant sub 1], [appellanten sub 2] en [appellant sub 3], allen bijgestaan door mr. J.J.W. Scholten, en de raad, vertegenwoordigd door I.K. Kuperus en M. Valé, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende] als partij gehoord.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan

2. Het plan betreft een **herziening** op onderdelen van het bestemmingsplan "Buitengebied **Woudenberg** 2010".

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de bestemmingsregeling voor zijn woning op het perceel [locatie 1] te **Woudenberg**. In het bestemmingsplan "Buitengebied **Woudenberg** 2010" is zijn woning aangeduid als "specifieke bouwaanduiding - kleine woning". Anders dan in het bestemmingsplan, tellen in de regels van het herzieningsplan aan- en uitbouwen mee voor de maximale inhoudsmaat van 400 m³. De uitbreidingsmogelijkheden voor de woning zijn daarmee volgens hem ten onrechte beperkt. Het vorenstaande klemmt temeer nu ook de mogelijkheid tot ontheffing in de planregels met 25% van de inhoud, tot een maximale inhoud van 800 m³ in ongunstige zin is aangepast. [appellant sub 1] acht de gewijzigde regeling in strijd met artikel 4.3 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Utrecht 2013 (hierna: de Verordening 2013). Verder stelt hij dat van het gemeentelijke beleid voor kleine woningen zou moeten worden afgeweken, omdat de bedoelde woning het hoofdpand is op het perceel en daarmee niet behoort tot de grote groep van min of meer gelijke gevallen als bedoeld in dat beleid.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de planregeling in het bestemmingsplan "Buitengebied **Woudenberg** 2010" achteraf gezien niet de bedoeling van de raad weergaf. Hij heeft enkele tekstuele wijzigingen in de regeling doorgevoerd om verschillen in interpretatie te voorkomen. De raad stelt dat geen aanleiding bestaat om voor deze locatie af te wijken van de generieke regeling voor kleine woningen die in 2010 tot stand is gekomen. Het gebouw is ooit vergund als kippenhok, maar is in de loop der tijd verbouwd tot een woning. De raad acht de situatie niet dusdanig specifiek of bijzonder om een afwijkende inhoudsmaat voor de woning te accepteren. Binnen de gegeven omvang is volgens de raad sprake van een reële woning.

3.2. Het perceel [locatie 1] is in de verbeelding van het plan "Buitengebied **Woudenberg** 2010", voor zover hier van belang, bestemd voor "Wonen". Het bouwvlak op dit perceel is tevens aangeduid als "specifieke bouwaanduiding - kleine woning".

Ingevolge artikel 20, lid 20.2.1, onder d, van de planregels van dat plan, bedraagt de inhoud van de woning ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kleine woning" maximaal 400 m³.

Ingevolge lid 20.3.1, voor zover hier van belang, kan het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van het bepaalde in lid 20.2.1, onder d, voor het vergroten van de inhoudsmaat van woningen, mits de vergroting maximaal 25% bedraagt tot maximaal 800 m³, inclusief aan- en uitbouwen.

3.3. Artikel 20, lid 20.2.1, onder d, is met het herzieningsplan komen te luiden: Ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kleine woning" bedraagt de inhoud van de woning inclusief aan- en uitbouwen maximaal 400 m³.

Ingevolge lid 20.3.1, zoals gewijzigd met het herzieningsplan en voor zover hier van belang, kan het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van het bepaalde in lid 20.2.1, onder d, voor het vergroten van de inhoudsmaat van woningen, mits wordt voldaan aan de voorwaarde dat de vergroting maximaal 25% van de inhoud van de woning (inclusief aan- en uitbouwen) mag bedragen op het moment van inwerkingtreding van de **herziening** tot maximaal 800 m³, inclusief aan- en uitbouwen.

3.4. Vast staat dat het gebouw op het perceel [locatie 1] is opgericht met gebruikmaking van een bouwvergunning van 22 oktober 1964 voor het bouwen van een kippenhok. Het gebouw is later in gebruik genomen als woning en de woning is vervolgens met verschillende bouwvergunningen vergroot. Uit de plantoelichting van het bestemmingsplan "Buitengebied **Woudenberg** 2010" blijkt dat de woning een inhoud heeft van 340 m³. In het kader van de voorbereiding van dat plan heeft de raad ervoor gekozen om de kleine woningen in het plangebied als zodanig te bestemmen. Ter zitting

is gebleken dat [appellant sub 1] zich kon verenigen met de in dat plan neergelegde planregeling voor zijn woning.

In artikel 4.3 van de Verordening 2013 staat dat een ruimtelijk plan bestemmingen en regels dient te bevatten die voorzien in een maximale inhoudsmaat van een bestaande woning. In de toelichting staat hierover vermeld dat de maximale inhoudsmaat landschappelijk goed inpasbaar moet zijn en dat moet worden gedacht aan een inhoud van 600 tot 800 m³. Anders dan [appellant sub 1] heeft gesteld, kan uit het vorenstaande geen plicht voor de raad worden afgeleid dat voor de desbetreffende woning een inhoud tot 800 m³ moet worden toegestaan. De raad heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat hem, nu in ieder geval ruim onder het in de toelichting genoemde maximum wordt gebleven, bij het bepalen van de inhoudsmaat voor woningen beleidsvrijheid toekomt. Voor het oordeel dat geen sprake zou zijn van een gebiedsgewijze differentiatie, zoals genoemd in de toelichting op de Verordening 2013, ziet de Afdeling geen aanleiding. De planregeling is derhalve niet in strijd met de Verordening 2013.

Voor zover de wijzigingen in de planregeling als weergegeven in 3.3 voor [appellant sub 1] een beperking van zijn mogelijkheden meebrengen, wordt als volgt overwogen. Ter zitting hebben partijen zich op het standpunt gesteld dat het samenstel van de bepalingen in het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" zo kon worden gelezen dat de woning tot 800 m³ kon worden uitgebreid. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht was het niet de bedoeling dat de ontheffingsbevoegdheid meerdere keren achter elkaar kon worden toegepast en is ervoor gekozen om met het herzieningsplan weer aan te sluiten bij de regeling in het bestemmingsplan "Buitengebied 1995". Gelet op het beleid voor kleine woningen acht de Afdeling dit niet onredelijk. Nu voorts niet is gebleken van concrete bouwplannen van [appellant sub 1] ter verwezenlijking van de uitbreidingsmogelijkheden in het herzieningsplan, heeft de raad in redelijkheid ervoor kunnen kiezen in het herzieningsplan de aan- en uitbouwen mee te rekenen in de maximale inhoudsmaat voor kleine woningen, alsmede bij de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid.

Het betoog faalt.

4. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van [appellanten sub 2]

5. Ter zitting hebben [appellanten sub 2] hun beroepsgrond dat de definitie van de maatvoering in het herzieningsplan verschilt van die in het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" ingetrokken.

6. [appellanten sub 2], wonend aan [locatie 2] respectievelijk [locatie 3] te Woudenberg, kunnen zich niet verenigen met de bestemmingsregeling voor het nabijgelegen perceel Zeisterweg 57B. De raad heeft hier volgens hen ten onrechte een bedrijfsverzamelgebouw toegestaan. Zij vrezen dat met de toegestane bedrijvigheid een grotere milieubelasting voor de omgeving zal ontstaan en stellen dat dit een onaanvaardbare situatie oplevert voor hun woon- en leefklimaat. Volgens hen mocht de raad voor de toegestane bedrijfsactiviteiten niet zonder meer aansluiten bij de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69", omdat de feitelijke situatie ten opzichte van het perceel Maarsbergseweg 69 verschilt van het onderhavige perceel. De raad heeft volgens [appellanten sub 2] voorts in strijd gehandeld met de brochure "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure). Zij stellen dat ten aanzien van toegestane bedrijven in milieucategorie 2 reeds niet aan de richtafstanden wordt voldaan. Bovendien zijn volgens hen ter plaatse enkele bedrijven in milieucategorie 3.1 toegestaan. Voorts heeft de raad volgens [appellanten sub 2] geen rekening gehouden met de verkeersaantrekkende werking die van het bedrijfsverzamelgebouw uitgaat en evenmin met de cumulatieve effecten op het gebied van geluid en geur. De smalle uitrit tussen de woningen van [appellanten sub 2] naar de provinciale weg N224 is vanwege de breedte

niet geschikt om de toename aan voertuigen te verwerken. Daarnaast zullen ter plaatse van de oversteekplaats voor fietsers gevaarlijke situaties ontstaan, zo voeren zij aan.

6.1. De raad heeft het toestaan van het bedrijfsverzamelgebouw niet in strijd geacht met een goede ruimtelijke ordening. Sinds het staken van het melkveehouderijbedrijf op het perceel, zijn de gebouwen volgens hem altijd bedoeld en in gebruik geweest voor meerdere bedrijven. Hij heeft gemeend te kunnen aansluiten bij de Staat van Bedrijfsactiviteiten voor het bedrijfsverzamelgebouw aan Maarsbergseweg 69 om een veelvoud aan regelingen te voorkomen. De raad stelt dat de milieubelasting ter plaatse vergelijkbaar is met die verbonden aan de toegestane activiteiten in het verleden. De raad heeft niet aangesloten bij de richtafstanden in de VNG-brochure. Hij betoogt dat in de bestaande situatie reeds sprake is van een korte afstand tot de woningen en bovendien kunnen eventuele doorgroeimogelijkheden van bedrijven naar milieucategorie 3.1 in het milieuspoor worden geregeld. De raad betoogt dat de uitrit breed genoeg is om twee personenauto's elkaar te kunnen laten passeren. Omdat de verkeersaantrekkende werking beperkt wordt geacht en gezien de beperkte omvang van het perceel en de gebouwen, zal volgens de raad geen sprake zijn van onaanvaardbare cumulatieve hinder.

6.2. Het perceel Zeisterweg 57B is in de verbeelding van het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" bestemd voor "Bedrijf". Het bouwvlak op dit perceel is tevens aangeduid als "specifieke vorm van bedrijf - service- en installatiebedrijf" en "opslag".

Ingevolge artikel 7, lid 7.6.2, aavan de planregels van dat plan, voor zover hier van belang, kan het college van burgemeester en wethouders de functieaanduiding behorende bij de bestemming "Bedrijf" wijzigen ten behoeve van een ander type bedrijf, mits door de wijziging in ruimtelijk en milieuhygiënisch opzicht geen blijvend minder gunstige gevolgen ontstaan voor de omgeving van het betreffende bedrijf in vergelijking tot de gevolgen van het bedrijf waarvan de functieaanduiding wordt gewijzigd.

6.3. Op de verbeelding van het herzieningsplan is aan het perceel de bestemming "Bedrijf" toegekend. Het bouwvlak op dit perceel is tevens aangeduid als "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw".

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, onder d, van de planregels, zoals dit met het herzieningsplan is gewijzigd, zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" bestemd voor: een bedrijfsverzamelgebouw ten behoeve van bedrijven uit categorie 1 en 2 van de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69", atelierruimte, gezondheidscentrum en/of oefenruimte voor muziekbands.

Ingevolge lid 7.4, onder m, is het gebruik van de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" aan de Zeisterweg 57B voor de vestiging van meer dan 5 bedrijven niet toegestaan.

6.4. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het de bedoeling van het herzieningsplan is om fouten en onduidelijkheden in het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" weg te nemen. De raad heeft gemeend dat het onwenselijk is dat ten behoeve van elke nieuwe huurder van het perceel Zeisterweg 57B een wijzigingsplan dient te worden opgesteld, omdat de bestemming van het plan "Buitengebied Woudenberg 2010" weinig ruimte laat. In het bedrijfsverzamelgebouw mogen alleen bedrijven worden gevestigd die daar milieutechnisch passen. De raad heeft daarom voor de op het perceel toegestane bedrijfsactiviteiten aangesloten bij de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69". De "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69", die als bijlage bij de regels is gevoegd, bestaat uit een lijst geselecteerde bedrijven waarvan is aangegeven dat als grootste richtafstand tot woningen een afstand van 30 meter geldt. De raad heeft beoogd op het perceel slechts bedrijven in milieucategorie 2 toe te staan.

In de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69" zijn ten aanzien van twee typen toegestane bedrijven - te weten 'taxibedrijven' en 'post- en koeriersdiensten' - anders dan in de algemene Staat van Bedrijfsactiviteiten bij het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010", geen maximale bedrijfsoppervlakten opgenomen. Zoals [appellanten sub 2] hebben aangevoerd, valt gelet hierop niet uit te sluiten dat deze bedrijven zich kunnen ontwikkelen tot categorie 3.1-bedrijven. Bovendien is één categorie 3.1-bedrijf - een groothandel in kunstmeststoffen - in de lijst toegestaan. De raad heeft gesteld dat het geconstateerde verschil niet is beoogd. Gelet op het vorenstaande moet worden geoordeeld dat de raad het plan in zoverre niet heeft vastgesteld overeenkomstig hij heeft beoogd. Het bestreden besluit is derhalve, wat betreft dit onderdeel, in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

De raad en [belanghebbende] hebben ter zitting aangevoerd zich erin te kunnen vinden dat de bedrijfstypen 'taxibedrijven', 'post- en koeriersdiensten' en 'groothandel in kunstmeststoffen' voor het perceel Zeisterweg 57B uit de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69" worden geschrapt. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om in het hiernavolgende de gevolgen van het plandeel te bezien in de situatie dat de genoemde drie bedrijfstypen zich niet op het perceel kunnen vestigen.

6.5. De VNG-brochure gaat uit van het beginsel van gemotiveerd toepassen. De raad hoeft bij het voorbereiden van het plan geen gebruik te maken van de in de VNG-brochure opgenomen aanbevelingen, maar dit laat onverlet dat de raad dient te onderbouwen dat het toestaan van het bedrijfsverzamelgebouw niet leidt tot onaanvaardbare hinder voor nabijgelegen woningen. De stelling van de raad dat de milieugevolgen in het milieuspoor dienen te worden beoordeeld, is op zich juist, maar dit ontslaat de raad niet van de verplichting bij de vaststelling van het bestemmingsplan te bezien of de bestemming in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, met inbegrip van milieuaspecten.

[appellanten sub 2] hebben onweersproken gesteld dat hun woningen aan [locatie 2] en [locatie 3] op 5 respectievelijk 7 meter afstand van de bedrijfsbestemming zijn gelegen. De raad heeft toegelicht dat aan de richtafstanden weliswaar niet wordt voldaan, maar hij acht dit acceptabel omdat het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" reeds bedrijven in milieucategorie 2 toestond. Volgens hem zullen de milieueffecten ten gevolge van het voorziene bedrijfsverzamelgebouw niet onaanvaardbaar toenemen indien slechts bedrijven in milieucategorie 2 worden toegestaan. Het vorenstaande komt de Afdeling niet onredelijk voor. Voor zover is betoogd dat, uitgaande van een maximale invulling van de mogelijkheden van het plan, de in de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69" opgenomen bedrijven leiden tot een toename van verkeersbewegingen, wordt overwogen dat bij de beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van het plan dient te worden uitgegaan van de zogenoemde representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. In dit verband is van belang dat het aantal toegestane bedrijven op het perceel in de planregels is beperkt tot maximaal vijf. Uitgaande van een representatieve invulling hebben [appellanten sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat het aantal verkeersbewegingen onevenredig zal toenemen ten opzichte van de situatie ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010".

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan ter plaatse van de woningen van [appellanten sub 2] niet leidt tot een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het betoog faalt.

7. [appellanten sub 2] betogen dat de aanduiding voor het bedrijfsverzamelgebouw is vastgesteld in strijd met de regels van de Verordening 2013. Zij stellen dat met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" ten onrechte nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven in het landelijk gebied mogelijk wordt gemaakt. Dit is volgens hen in strijd met de regels voor verstedelijking in artikel 4.2 van de Verordening 2013.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in dit geval geen sprake is van verstedelijking als bedoeld in de Verordening 2013, omdat het hier niet gaat om nieuwvestiging van een bedrijfsbestemming of uitbreiding van bestaande bedrijfsbebouwing. Mocht sprake zijn van verstedelijking, dan acht de raad het plandeel niet in strijd met het bepaalde in artikel 4.6 van de Verordening 2013 over niet-agrarische bedrijven. Van een toename van de invloed op de omgeving is immers geen sprake, omdat de verruiming betrekking heeft op bedrijven uit een vergelijkbare milieucategorie als in het plan "Buitengebied **Woudenberg** 2010", aldus de raad.

7.2. Het perceel Zeisterweg 57B was in de verbeelding van het plan "Buitengebied **Woudenberg** 2010", voor zover hier van belang, bestemd voor "Bedrijf". Het bouwvlak op dit perceel was tevens aangeduid als "specifieke vorm van bedrijf - service- en installatiebedrijf" en "opslag".

7.3. In het voorliggende plan is aan het perceel opnieuw de bestemming "Bedrijf" toegekend. Het bouwvlak op dit perceel is thans aangeduid als "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw".

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, onder d, van de planregels, zoals dit met het herzieningsplan is gewijzigd, zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" bestemd voor: een bedrijfsverzamelgebouw ten behoeve van bedrijven uit categorie 1 en 2 van de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69", atelierruimte, gezondheidscentrum en/of oefenruimte voor muziekbands.

Ingevolge lid 7.4, onder m, is het gebruik van de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" aan de Zeisterweg 57B voor de vestiging van meer dan 5 bedrijven niet toegestaan.

7.4. Provinciale staten van Utrecht hebben op 4 februari 2013 de Verordening 2013 vastgesteld en deze is op 5 maart 2013 in werking getreden.

Het perceel ligt volgens de bij de Verordening 2013 behorende kaart "Landelijk gebied" in een gebied met zowel de aanduiding "Verstedelijking landelijk gebied" als de aanduiding "Bestaande niet-agrarische bedrijven".

Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Verordening 2013 wordt onder verstedelijking verstaan: nieuwe vestiging van woningen, niet-agrarische bedrijven, detailhandel en voorzieningen. Onder verstedelijking wordt mede verstaan uitbreiding van bestaande bedrijfsbebouwing van aan het landelijk gebied gebonden functies die niet worden gerechtvaardigd door een op de eigen bedrijfsvoering gerichte economische en functionele noodzaak. Onder het begrip verstedelijking vallen niet complexen ten behoeve van verblijfsrecreatie die bedrijfsmatig geëxploiteerd worden en kleinschalige dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, wordt als "Verstedelijking landelijk gebied" aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart "Landelijk gebied".

Ingevolge het tweede lid bevat een ruimtelijk plan geen bestemmingen en regels die verstedelijking toestaan, tenzij de ruimtelijke ontwikkelingen betrekking hebben op en in overeenstemming zijn met, voor zover hier van belang, artikel 4.6 "Bestaande niet-agrarische bedrijven" en plaatsvinden in de daartoe aangewezen gebieden.

Ingevolge artikel 4.6, eerste lid, wordt als "Bestaande niet-agrarische bedrijven" aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Landelijk gebied.

Ingevolge het tweede lid kan een ruimtelijk plan bestemmingen en regels bevatten die toestaan dat percelen bestemd voor specifieke niet-agrarische bedrijven een andere niet-

agrarische bedrijfsbestemming krijgen onder de voorwaarde dat de functiewijziging naar aard en omvang niet leidt tot een toename van de invloed op de omgeving.

7.5. Het toestaan van een bedrijfsverzamelgebouw op het onderhavige perceel valt naar het oordeel van de Afdeling niet aan te merken als verstedelijking als bedoeld in artikel 1.1, tweede lid, van de Verordening 2013. Nu onder het vorige planologische regime reeds bedrijvigheid tot en met milieucategorie 2 was toegestaan, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de milieu-effecten van de bedrijvigheid op het perceel van dit plan vergelijkbaar zullen zijn met die van het vorige plan. Daarnaast zal de bedrijfsbebouwing op het perceel niet worden uitgebreid. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat van nieuwe vestiging van niet-agrarische bedrijven als bedoeld in de begripsomschrijving geen sprake is. Dit brengt met zich dat het opnemen van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" in dit geval niet als verstedelijking als bedoeld in artikel 1.1, tweede lid, van de Verordening 2013 dient te worden aangemerkt. Gelet hierop is de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" dan ook niet in strijd met artikel 4.2, tweede lid, van de Verordening 2013 vastgesteld.

Het betoog van [appellanten sub 2] faalt.

8. Voorts voeren [appellanten sub 2] aan dat de raad ten onrechte geen mobiliteitstoets heeft verricht. Zij achten dit in strijd artikel 3.7 van de Verordening 2013.

8.1. De raad betoogt dat met het toestaan van een meer flexibele functieaanduiding geen sprake is van een nieuwe ontwikkeling, maar van een functieverandering. Hij heeft artikel 3.7 van de Verordening 2013 in dit geval niet van toepassing geacht. Daarbij verwacht de raad overigens niet dat zich effecten op het provinciale wegennet zullen voordoen.

8.2. Het perceel ligt volgens de bij de Verordening 2013 behorende kaart "Verkeer en vervoer" in een gebied met de aanduiding "Mobiliteitstoets".

Ingevolge artikel 3.7, eerste lid, van de Verordening 2013 wordt als "Mobiliteitstoets" aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart "Verkeer en vervoer".

Ingevolge het tweede lid bevat de toelichting op een ruimtelijk plan waarin ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien, een beschrijving van het aantal verplaatsingen die deze ruimtelijke ontwikkelingen tot gevolg hebben en of er door het aantal verplaatsingen knelpunten op het ontsluitende en omliggende verkeersnetwerk voor de diverse modaliteiten kunnen ontstaan.

Ingevolge het derde lid wordt, indien uit de in het tweede lid bedoelde beschrijving blijkt dat er sprake is van relatief grote verkeerseffecten, een mobiliteitstoets zoals beschreven in bijlage Mobiliteitstoets uitgevoerd.

8.3. In de toelichting op artikel 3.7 van de Verordening 2013 staat dat een ruimtelijke ontwikkeling op adequate wijze ontsloten moet zijn. Al in een vroegtijdig stadium dient er voor de ruimtelijke ontwikkelingen door middel van een zogenaamde 'mobiliteitsscan', als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, te worden nagegaan of de mobiliteitstoets bij de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is. Op basis van de scan wordt bepaald of een mobiliteitstoets noodzakelijk is, aldus de toelichting bij artikel 3.7 van de Verordening 2013.

In de toelichting op het plan is geen beschrijving opgenomen van het aantal verplaatsingen en eventuele knelpunten voor het verkeersnetwerk die het wijzigen van het gebruik ten behoeve van een bedrijfsverzamelgebouw tot gevolg kan hebben (de zogenoemde mobiliteitsscan). Voor de vraag of artikel 3.7, tweede lid, van de Verordening 2013 hiertoe verplichtte, moet allereerst worden nagegaan of het bestreden plandeel in dit geval voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen. In de Verordening 2013 is geen omschrijving gegeven van het begrip 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Naar het oordeel

van de Afdeling is de in het onderhavige geval voorziene wijziging van het gebruik geen 'ruimtelijke ontwikkeling'. In dit kader is van belang dat, zoals hiervoor in 7.5 is overwogen, onder het vorige planologische regime reeds bedrijvigheid tot en met milieucategorie 2 was toegestaan. De milieu-effecten van de bedrijvigheid op het perceel zullen derhalve vergelijkbaar zijn ten opzichte van het vorige plan. Evenmin zal de bedrijfsbebouwing worden vergroot. Het vorenstaande brengt met zich dat de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" dan ook niet in strijd met artikel 3.7, tweede lid, van de Verordening 2013 is vastgesteld.

Het betoog van [appellanten sub 2] faalt.

9. [appellanten sub 2] voeren aan dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de effecten van het bedrijfsverzamelgebouw op de nabijgelegen gronden die zijn aangewezen als Ecologische hoofdstructuur. Het gaat daarbij om de beek De Heijgraaf, die aan de zuidoostzijde aan het in geding zijnde perceel grenst en om een bosgebied gelegen ten noorden van het perceel, aan de overzijde van de provinciale weg N224. Nu de raad hiernaar geen onderzoek heeft gedaan en een onderbouwing op dit punt in de plantoelichting ontbreekt, heeft hij in strijd gehandeld met de Verordening 2013, zo betogen [appellanten sub 2].

9.1. De raad acht de voorziene ontwikkelingen op het perceel niet in strijd met de Verordening 2013. Hij stelt in dit verband dat het herzieningsplan niet leidt tot wijzigingen in de bestemmingen rond de Ecologische hoofdstructuur.

9.2. Het perceel ligt volgens de bij de Verordening 2013 behorende kaart "Natuur" niet in een gebied met de aanduiding "Ecologische hoofdstructuur". Wel zijn de aangrenzende beek De Heijgraaf alsmede de gronden ten noorden van het perceel op deze kaart aangeduid als "Ecologische hoofdstructuur".

Ingevolge artikel 4.11, eerste lid, van de Verordening 2013 wordt als "Ecologische hoofdstructuur" aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart "Natuur".

Ingevolge het derde lid bevat een ruimtelijk plan geen nieuwe bestemmingen en regels die ruimtelijke ontwikkelingen toestaan, die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, tenzij - samengevat weergegeven - er sprake is van een groot openbaar belang en er geen reële andere mogelijkheden zijn, negatieve effecten voor de natuur zoveel mogelijk worden beperkt door mitigerende maatregelen en de overblijvende negatieve effecten worden gecompenseerd door inrichting van nieuwe natuur elders en voor zover compensatie in natura niet mogelijk is in de omgeving en elders ook niet mogelijk is, moet de resterende schade financieel worden gecompenseerd.

Ingevolge het vierde lid bevat de toelichting op een ruimtelijk plan een ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan en bevat deze een beschrijving van de in het plangebied voorkomende wezenlijke kenmerken en waarden.

9.3. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor in 8.3 is overwogen, stelt de Afdeling vast dat de in het onderhavige geval voorziene wijziging van het gebruik geen 'ruimtelijke ontwikkeling' is. Dit brengt met zich dat evenmin sprake is van een ruimtelijk plan dat nieuwe bestemmingen en regels die ruimtelijke ontwikkelingen toestaat, die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden als bedoeld in artikel 4.11, derde lid, van de Verordening 2013. Gelet hierop behoeft voorts niet te worden getoetst aan artikel 4.11, vierde lid, van de Verordening 2013. Anders dan [appellanten sub 2] betogen, is de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - bedrijfsverzamelgebouw" dan ook niet in strijd met artikel 4.11, derde en vierde lid, van de Verordening 2013 vastgesteld.

Het betoog van [appellanten sub 2] faalt.

10. Voorts stellen [appellanten sub 2] dat in de beek De Heijgraaf soorten aanwezig zijn die bescherming genieten op grond van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw). Omdat de raad heeft nagelaten onderzoek te verrichten naar deze soorten, dan wel om ontheffing van de verbodsbepalingen heeft verzocht, heeft hij met deze wet in strijd gehandeld, aldus [appellanten sub 2].

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de Ffw niet aan de uitvoerbaarheid van het plandeel in de weg staat.

10.2. De vraag of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het bestemmingsplan niet had kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat.

Eerst ter zitting hebben [appellanten sub 2] aangevoerd op welke door de Ffw beschermde dieren in de beek De Heijgraaf het voorziene bedrijfsverzamelgebouw volgens hen effecten zal hebben. De raad heeft, zoals ter zitting is verklaard, niet de verwachting dat de planregeling voor het perceel zoals deze met het herzieningsplan is gewijzigd, van invloed zal zijn op enige door de Ffw beschermde dieren in de beek De Heijgraaf. In hetgeen [appellanten sub 2] hebben gesteld ziet de Afdeling mede gelet op hetgeen hiervoor in 6.5 is overwogen geen grond voor het oordeel dat de raad zich, gelet op de beperkte ruimtelijke effecten ten opzichte van het vorige plan, niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plandeel in de weg zou staan.

Het betoog faalt.

11. Gelet op 6.4 is het beroep van [appellanten sub 2] gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het betreft de bedrijfstypen 'taxibedrijven', 'post- en koeriersdiensten' en 'groothandel in kunstmeststoffen' in de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69", die ingevolge artikel 7, lid 7.1, onder d, van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" van toepassing is voor het perceel Zeisterweg 57B te Woudenberg.

Het beroep van [appellant sub 3]

12. [appellant sub 3] exploiteert op het perceel [locatie 4] te Leersum een paardenfokkerij. Hij richt zich in beroep tegen de woonbestemming die ter plaatse van de tegenover zijn bedrijf gelegen woningen Haarweg 11 en 13 is toegekend. In de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2012, in zaak nr. 201012079/1/R2, is de genoemde woonbestemming vernietigd omdat deze in strijd was met de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Utrecht 2009 (hierna: de Verordening 2009). Hij betoogt dat het toekennen van deze woonbestemming thans in strijd is met de regels voor verstedelijking als bedoeld in artikel 4.2 van de Verordening 2013. De raad interpreteert de Verordening 2013 onjuist, nu onder verstedelijking volgens [appellant sub 3] juist het nieuwvestigen van woningen dient te worden verstaan.

12.1. De raad acht de toegekende woonbestemming niet in strijd met artikel 4.2 van de Verordening 2013. Ten opzichte van de Verordening 2009 is in de toelichting op de Verordening 2013 namelijk toegevoegd dat de regels over verstedelijking geen betrekking hebben op gebouwen die in het verleden zijn opgericht en waartegen redelijkerwijs juridisch niet meer kan worden opgetreden.

12.2. Aan het perceel waarop de woningen Haarweg 11 en 13 staan, is in de verbeelding de bestemming "Wonen" toegekend. Op het noordelijke deel van het perceel rust een bouwvlak, waarbinnen de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden = 2" is toegekend. Het bakhuis is voorzien van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kleine woning".

12.3. Het perceel ligt volgens de bij de Verordening 2013 behorende kaart "Landelijk gebied" in een gebied met onder meer de aanduiding "Verstedelijking landelijk gebied".

Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Verordening 2013 wordt onder verstedelijking verstaan: nieuwe vestiging van woningen, niet-agrarische bedrijven, detailhandel en voorzieningen. Onder verstedelijking wordt mede verstaan uitbreiding van bestaande bedrijfsbebouwing van aan het landelijk gebied gebonden functies die niet worden gerechtvaardigd door een op de eigen bedrijfsvoering gerichte economische en functionele noodzaak. Onder het begrip verstedelijking vallen niet complexen ten behoeve van verblijfsrecreatie die bedrijfsmatig geëxploiteerd worden en kleinschalige dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, wordt als "Verstedelijking landelijk gebied" aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart "Landelijk gebied".

Ingevolge het tweede lid bevat een ruimtelijk plan geen bestemmingen en regels die verstedelijking toestaan, tenzij de ruimtelijke ontwikkelingen betrekking hebben op en in overeenstemming zijn met, voor zover hier van belang, artikel 4.4 Bebouwingenclaves en -linten, artikel 4.5 Woonschepen, artikel 4.6 Bestaande niet-agrarische bedrijven, artikel 4.7 Algehele agrarische bedrijfsbeëindiging of bedrijfsverplaatsing, artikel 4.8 Kernrandzone, en plaatsvinden in de daartoe aangewezen gebieden.

12.4. In de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2012 is als volgt overwogen ten aanzien van de woonbestemming die in het plan "Buitengebied Woudenberg 2010" aan het perceel was toegekend en de strijdigheid met de ten tijde van belang geldende Verordening 2009.

"In de toelichting op de Provinciale Verordening bij artikel 4.1, derde lid staat dat in het gehele landelijke gebied een ongebreidelde uitwaaiing van stedelijke functies moet worden voorkomen. Binnen deze context zijn nieuwe vormen van versterking slechts toelaatbaar, voor zover deze passen binnen de in het vierde lid genoemde regelingen en gegeven kaders. Verder staat in die toelichting dat uitbreiding van bestaande niet-agrarische bebouwing daarbij met terughoudendheid wordt tegemoet getreden en dat dit zowel geldt voor burgerwoningen als niet-agrarische bedrijvigheid.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn in de Provinciale Verordening noch in de toelichting daarop aanknopingspunten te vinden voor het standpunt van de raad dat de verstedelijking waarop de Provinciale Verordening doelt slechts ziet op het feitelijk toevoegen van nieuwe burgerwoningen. Nu de woningen Haarweg 11 en 13 niet eerder bestemd zijn geweest als burgerwoning, leidt de bestemming "Wonen (W)" ter plaatse ertoe dat planologisch twee burgerwoningen worden toegevoegd aan het landelijk gebied waardoor het plan in zoverre voorziet in nieuwe vestiging van burgerwoningen. Gelet hierop heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan voor zover dit het bestreden plandeel betreft geen bestemmingen bevat die verstedelijking toestaan. De Afdeling overweegt verder dat met het toevoegen van twee burgerwoningen in onderhavig geval geen sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen zoals bedoeld in het vierde lid van artikel 4.1 van de Provinciale Verordening. Evenmin is, zoals [appellant sub 3] terecht stelt, op grond van artikel 4.1, vijfde lid, van de Provinciale Verordening ontheffing verleend van het bepaalde in het derde lid. Het betoog dat het plan in zoverre in strijd is met artikel 4.1, derde lid, van de Provinciale Verordening slaagt."

12.5. Vast staat dat in zowel de Verordening 2009 als in de Verordening 2013 onder verstedelijking onder meer de nieuwe vestiging van woningen wordt verstaan. In de omschrijving van het begrip verstedelijking in artikel 1.1, tweede lid, van de Verordening 2013, noch in de toelichting op de begripsomschrijving, is een wijziging doorgevoerd. Gelet hierop moet, in navolging van de voornoemde uitspraak, worden geoordeeld dat de woonbestemming in het voorliggende geval voorziet in verstedelijking als bedoeld in voornoemd artikel.

Ingevolge artikel 4.1, derde lid, van de Verordening 2009 is verstedelijking in beginsel niet toegestaan. Ingevolge artikel 4.2, tweede lid, van de Verordening 2013 is verstedelijking in beginsel niet toegestaan. In de toelichting op artikel 4.2, tweede lid, van de Verordening 2013 is - net als in de toelichting op de Verordening 2009 - opgenomen dat in het gehele landelijk gebied een ongebreidelde uitwaaiing van stedelijke functies moet worden voorkomen en dat binnen deze context nieuwe vormen van versterking alleen onder specifieke voorwaarden toelaatbaar zijn. In de toelichting van de Verordening 2013 is ten opzichte van de toelichting op de Verordening 2009 toegevoegd dat het verbod op verstedelijking in het landelijk gebied geen betrekking heeft op gebouwen die in het verleden zijn opgericht en waartegen redelijkerwijs juridisch niet meer kan worden opgetreden.

Naar het oordeel van de Afdeling is de Verordening 2013 niet zodanig gewijzigd ten opzichte van de Verordening 2009 dat het toevoegen van de twee burgerwoningen niet als nieuwe vestiging zou moeten worden aangemerkt en dus is uitgezonderd van het verstedelijkingsverbod in artikel 4.2, tweede lid, van de Verordening 2013. Daargelaten het antwoord op de vraag of de in de toelichting bij de Verordening 2013 genoemde uitzondering voor gebouwen die in het verleden zijn opgericht en waartegen redelijkerwijs juridisch niet meer kan worden opgetreden hier aan de orde is, is de Afdeling van oordeel dat een uitzondering op de regels van de Verordening 2013 niet enkel in de toelichting kan worden opgenomen. Nu de regeling in de Verordening 2009 en de Verordening 2013 identiek is, moet worden geoordeeld dat het bestreden plandeel opnieuw bestemmingen bevat die verstedelijking toestaan die niet in overeenstemming zijn met de Verordening 2013. Voorts is met het toevoegen van twee woningen in onderhavig geval geen sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen zoals bedoeld artikel 4.2, tweede lid, van de Verordening 2013, die een uitzondering vormen op het verbod van verstedelijking. Gelet op het vorenstaande heeft de raad miskend dat de toegekende woonbestemming in strijd is met artikel 4.2, tweede lid, van de Verordening 2013.

Het betoog van [appellant sub 3] slaagt.

13. Het beroep van [appellant sub 3] is gegrond. Het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen" ter plaatse van het perceel Haarweg 11 en 13 te **Woudenberg**, dient te worden vernietigd.

Gelet hierop behoeft de beroepsgrond ten aanzien van de vraag of ten gevolge van de paardenhouderij van [appellant sub 3] ter plaatse van de woningen Haarweg 11 en 13 een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd, geen bespreking meer.

Verwerken op www.ruimtelijkeplannen.nl

14. 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 het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel 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.

Proceskosten

15. Ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellanten sub 2] en [appellant sub 3] te worden veroordeeld.

Wat betreft de door [appellanten sub 2] gevorderde verletkosten overweegt de Afdeling dat een forfaitair aantal van zes uur tegen het maximum forfaitair bedrag per uur voor vergoeding in aanmerking komt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en het beroep van [appellant sub 3] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Woudenberg van 27 juni 2013, kenmerk 2013-35, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (herziening)", voor zover het betreft:

a. de bedrijfstypen 'taxibedrijven', 'post- en koeriersdiensten' en 'groothandel in kunstmeststoffen' in de "Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijfsverzamelgebouw Maarsbergseweg 69", die ingevolge artikel 7, lid 7.1, onder d, van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Woudenberg 2010" van toepassing is voor het perceel Zeisterweg 57B te Woudenberg;

b. het plandeel met de bestemming "Wonen" ter plaatse van het perceel Haarweg 11 en 13 te Woudenberg;

III. draagt de raad van de gemeente Woudenberg op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II verwerkt wordt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 1] ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Woudenberg tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:

a. ten aanzien van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tot een bedrag van € 1498,80 (zegge: veertienhonderdachtennegentig euro en tachtig cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan de één bevrijdend werkt ten aanzien van de ander;

b. ten aanzien van [appellant sub 3] tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Woudenberg aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt:

a. ten aanzien van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro), met dien verstande dat betaling aan de één bevrijdend werkt ten aanzien van de ander;

b. ten aanzien van [appellant sub 3] ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro).

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.E.E. Konings, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Konings
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juni 2014