

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid P.N. Hoogerbrugge Steenbergen B.V. (hierna: Hoogerbrugge B.V.), gevestigd te Lepelstraat, gemeente Bergen op Zoom,
 2. de verenigingen IVN Groene Zoom en Benegora, beide gevestigd te Bergen op Zoom, de stichtingen Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw, Stichting De Brabantse Wal en Stichting Brabantse Milieufederatie, respectievelijk gevestigd te Bergen op Zoom, Woensdrecht en Tilburg (hierna: IVN Groene Zoom en andere),
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Bergen op Zoom,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 april 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Hoogerbrugge B.V. en IVN Groene Zoom en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Hoogerbrugge B.V. heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 juli 2015, waar Hoogerbrugge B.V., vertegenwoordigd door T.E. van Dalen, bijgestaan door mr. R.C. van Wamel, advocaat te Bergen op Zoom, IVN Groene Zoom en andere, van wie IVN Groene Zoom, vertegenwoordigd door W. de Haan, en de raad, vertegenwoordigd door drs. E.P.A.M. Weterings, J.M.E.M. Verpaalen, ambtenaren van de gemeente, en mr. P.J.A. Engelvaart, zijn verschenen.

Overwegingen

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 beroep van Hoogerbrugge B.V.

2. Hoogerbrugge B.V., die een glastuinbouwbedrijf exploiteert op de percelen Zoekweg 74 en 76-78 te Lepelstraat, kan zich niet verenigen met de in artikel 3, lid 3.7.2, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid waarmee het glastuinbouwbedrijf kan worden vergroot tot 4 hectare. Zij betoogt dat onduidelijk is of met de planregel is bedoeld dat het glastuinbouwbedrijf slechts 4 ha groot mag zijn, of dat is bedoeld dat het bedrijf met 4 ha mag worden vergroot. Zij betoogt verder dat het bouwvlak op het perceel Zoekweg 76-78 had kunnen en moeten worden verruimd, nu aan haar gronden buiten het bouwvlak al de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch – glastuinbouwgebied" is toegekend. Ook de vergunde asfaltverhardingen zijn ten onrechte niet binnen het bouwvlak opgenomen waardoor die niet voor opslag kunnen worden gebruikt. Voorts heeft Hoogerbrugge B.V. ter zitting toegelicht dat ten onrechte de aanduiding "glastuinbouw" niet is toegekend aan het perceel Zoekweg 76-78. Hierdoor zijn de kassen op dat perceel niet toegestaan.

2.1. Aan het perceel Zoekweg 74 zijn de bestemming "Agrarisch" en de aanduidingen "bouwvlak" en "glastuinbouw" toegekend. Het bouwvlak is 2,77 ha groot. Aan het perceel Zoekweg 76-78 zijn de bestemming "Agrarisch" en de aanduidingen "bouwvlak" en "specifieke vorm van agrarisch – glastuinbouwgebied" toegekend. Het bouwvlak is ongeveer 18 ha groot.

2.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.7.2, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de bestemming "Agrarisch" te wijzigen ten behoeve van vergroting en/of vormverandering van de aanduiding "bouwvlak", met inachtneming van de volgende voorwaarden: (...)

f. voor glastuinbouwbedrijven ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" is een vergroting tot een omvang van 4 ha toegestaan, waarvan maximaal 3 ha netto glas, uitsluitend wanneer er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische, water- en bodemhuishoudkundige of milieuhygiënische kwaliteiten van het gebied; (...).

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.4 gelden voor kassen de volgende aanvullende bepalingen:

- a. kassen zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw";
- b. de afstand van kassen tot woningen, anders dan de eigen bedrijfswoning, bedraagt niet minder dan 25 m;
- c. de gezamenlijke oppervlakte van kassen mag niet meer bedragen dan 3 ha, met uitzondering van kassen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch – glastuinbouwgebied", waarbij het bouwvlak volledig met kassen mag worden bebouwd;
- d. de bouwhoogte bedraagt niet meer dan 8 meter;
- e. er dient sprake te zijn van een goede landschappelijke inpassing.

2.3. Ingevolge artikel 3, lid 3.4.1, onder a, van de planregels wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder en c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in ieder geval begrepen:

- a. het opslaan, storten, of bergen van materialen, producten en mest, behoudens voor zover zulks noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik en plaatsvindt binnen de aanduiding "bouwvlak" (...).

2.4. Ingevolge lid 3.6.1 is het verboden op de in dit artikel bedoelde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van het bevoegd gezag (omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden) de in het schema onder 3.6.4. opgenomen omgevingsvergunningplichtige werken en werkzaamheden uit te voeren.

Ingevolge lid 3.6.2 geldt het onder 3.6.1 vervatte verbod niet voor werken en werkzaamheden:

- a. welke plaatshebben ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak";
- b. waarvoor ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden is verleend;
- c. welke ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan in uitvoering waren;

- d. welke betreffen het normale onderhoud en/of landschapsbeheer;
- e. het vervangen van drainage.

In het schema onder 3.6.4 is onder meer het aanleggen van een oppervlakteverharding groter dan 2000 m² als omgevingsvergunningplichtig werk genoemd.

2.5. Over de gestelde onduidelijkheid overweegt de Afdeling dat in artikel 3, lid 3.7.2, onder f, uitdrukkelijk is bepaald dat een vergroting tot een omvang van 4 ha is toegestaan, waarvan maximaal 3 ha netto glas. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het plan op dit onderdeel onduidelijk is. Het betoog faalt.

Wat betreft de kassen op het perceel Zoekweg 76-78 heeft de raad ter zitting erkend dat er aanleiding bestond om het bouwvlak vergroten, zowel wat betreft de uitbreiding van de kassen als de asfaltverhardingen. Verder heeft de raad erkend dat aan dat perceel Zoekweg 76-78 de aanduiding "glastuinbouw" had moeten worden toegekend. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft deze onderdelen niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

3. Hoogerbrugge B.V. kan zich niet verenigen met de maximaal toegestane bebouwde oppervlakte voor het perceel Ruigevelden 10. Volgens haar had dit niet 654 m² maar 831 m² moeten zijn.

3.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, mag de bebouwde oppervlakte niet meer bedragen dan de in de kolom "maximale bebouwde oppervlakte" opgenomen bebouwde oppervlakte.

In deze kolom is voor het agrarisch loonbedrijf op het adres Ruigevelden 10 een maximale bebouwde oppervlakte toegestaan van 654 m².

3.2. De raad stelt dat bij nader onderzoek en inmeting is gebleken dat het bebouwde oppervlak 831 m² had moeten zijn. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

4. In hetgeen Hoogerbrugge B.V. heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij in de kolom bij artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels een oppervlakte van 654 m² is opgenomen, het bouwvlak en het ontbreken van de aanduiding "glastuinbouw" op het perceel Zoekweg 76-78, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

5. Met het oog op een spoedige geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om zelf voorzien de kolom in artikel 3, lid 3.2.2, van de

planregels aan te passen in die zin dat de maximale bebouwde oppervlakte voor het perceel Ruigevelen 10, 831 m² bedraagt.

De Afdeling ziet voor zover het de grootte van het bouwvlak op het perceel Zoekweg 76-78 en de achterliggende gronden en de aanduiding "glastuinbouw" op het perceel Zoekweg 76-78 betreft, aanleiding met toepassing van artikel 8:72, vierde lid van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Voorts ziet de Afdeling aanleiding om bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat de bestaande kassen op het perceel Zoekweg 76-78 en de bestaande asfaltverhardingen en het gebruik van deze verhardingen voor de opslag van materialen en producten voor de bedrijfsvoering, zijn toegestaan totdat het nieuwe plan in werking is getreden.

Het beroep van IVN Groene Zoom en andere

6. De raad betoogt dat IVN Groene Zoom mede namens Stichting Brabantse Wal, Stichting tot behoud van het Halsters Laag en buitengebied Wouw, Vereniging Benegora en de Brabantse milieufederatie beroep heeft ingesteld, maar dat niet gebleken is van machtigingen van deze rechtspersonen om dit te doen. Het beroep, voor zover ingesteld door deze rechtspersonen, dient om die reden niet-ontvankelijk te worden verklaard, aldus de raad.

6.1. In artikel 6:4, derde lid, van de Awb is bepaald dat het instellen van beroep op een administratieve rechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter. Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Wanneer degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

6.2. IVN Groene Zoom heeft in het beroepschrift verklaard dat beroep wordt ingesteld mede namens Stichting Brabantse Wal. Daarbij heeft zij geen machtiging of andere stukken overgelegd waaruit de gestelde vertegenwoordiging blijkt.

IVN Groene Zoom is bij aangetekend verzonden brief van 13 augustus 2014 verzocht de gestelde vertegenwoordiging aan te tonen. Zij is tot en met 10 september 2014 hiertoe in de gelegenheid gesteld. Hierbij is vermeld dat, indien dat niet binnen de gestelde termijn gebeurt, het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard tenzij het verzuim verschoonbaar is.

IVN Groene Zoom heeft de gestelde vertegenwoordiging niet binnen de gestelde termijn aangetoond. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat IVN in verzuim is geweest. Het voorgaande brengt met zich dat het beroep, voor zover ingesteld door Stichting Brabantse Wal, niet-ontvankelijk is.

Wat betreft de overige rechtspersonen namens wie IVN Groene Zoom beroep heeft ingesteld, overweegt de Afdeling dat deze rechtspersonen machtigingen daartoe hebben overgelegd. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat het beroep om die reden niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

7. IVN Groene Zoom en andere hebben ter zitting verklaard dat haar beroep enkel nog ziet op de mogelijkheden die het plan biedt voor teeltondersteunende voorzieningen en schuilstallen in het buitengebied.

8. De raad heeft ten aanzien van de beroepsgrond die betrekking heeft op de planregels inzake de teeltondersteunende voorzieningen gesteld dat IVN Groene Zoom en andere geen zienswijzen tegen het ontwerp van het besluit naar voren hebben gebracht. Om die reden kunnen IVN Groene Zoom en andere uitsluitend ontvankelijk zijn voor zover het wijzigingen ten opzichte van het ontwerp betreft en voor zover die wijzigingen nadeliger zijn voor IVN Groene Zoom en andere.

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

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

8.2. IVN Groene Zoom en andere hebben geen zienswijze over het ontwerp van het plan naar voren gebracht. Dit betekent dat zij enkel kunnen opkomen tegen wijzigingen ten opzichte van het ontwerp van het plan en voor zover die wijzigingen er toe leiden dat zij in een nadeliger positie zijn komen te verkeren, omdat in dat geval hen redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.

8.3. IVN Groene Zoom en andere keren zich onder meer tegen de in artikel 4, lid 4.2.6 en artikel 5, lid 5.2.4, van de planregels geboden mogelijkheden om bij recht en zonder omgevingsvergunning in de gebieden die zijn bestemd als "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorie en landschap" en "Agrarisch met waarden – Openheid en cultuurhistorie" tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten de bebouwingsvlakken tot een oppervlakte van 2 hectare en tot een maximale bouwhoogte van 3 m op te richten.

Voorts betogen zij dat voor de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden – Natuur en landschap" en "Agrarisch met waarden – Openheid" in de artikelen 6, lid 6.2.4, en 7, lid 7.2.5, de bouw van teeltondersteunende voorzieningen ten onrechte niet expliciet is uitgesloten en dat teeltondersteunende voorzieningen van 2 m en zonder enige beperking in de oppervlakte mogelijk zijn. Verder mogen in gebieden met de bestemming "Agrarisch met waarden – Natuur en Landschap" met omgevingsvergunning 7 ha aan teeltondersteunende voorzieningen worden

opgericht met een hoogte van 6 m.

Voorts kunnen IVN Groene Zoom en andere zich niet verenigen met de in artikel 5, lid 5.3.1, onder a en d, en artikel 7, lid 7.3.1, onder a en d, van de planregels opgenomen mogelijkheid om met omgevingsvergunning af te wijken van de bij recht toegestane oppervlakte en hoogte van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen.

8.4. De Afdeling stelt vast dat de door IVN Groene Zoom en andere genoemde 7 ha een optelsom is van de in artikel 6, lid 6.2.3, onder i, van de planregels gestelde maximale oppervlakte van 3 ha aan permanente teeltondersteunende voorzieningen binnen het bouwvlak en de in lid 6.3.1, onder a gestelde maximale oppervlakte van 4 ha voor tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten het bouwvlak.

In het ontwerp van het plan was artikel 6, lid 6.2.3, onder i, van de planregels niet opgenomen, maar naar het oordeel van de Afdeling zijn door de toevoeging van een maximering van de oppervlakte IVN Groene Zoom en andere niet in een nadeliger positie ten opzichte van het ontwerp gekomen. De in lid 6.3.1, onder d, van de planregels genoemde hoogte van 6 m is ongewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. Ook alle andere in overweging 8.3 door IVN Groene Zoom en andere genoemde bepalingen zijn niet gewijzigd.

Nu IVN Groene Zoom en andere niet in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en de genoemde planregels voor het overige ongewijzigd zijn, bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat het niet indienen van een zienswijze over deze planonderdelen hun redelijkerwijs niet kan worden verweten.

Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

8.5. IVN Groene Zoom en andere betogen verder dat het plan er ten onrechte in voorziet om in de groenblauwe mantel en gemengd landelijk gebied buiten de bouwvlakken dragende constructies van teeltondersteunende voorzieningen te bouwen die jaarrond aanwezig blijven. Volgens hen leidt dit tot een aantasting van de openheid en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in die gebieden en is dit in strijd met artikel 6.2, eerste lid, sub b en artikel 7.2, tweede lid sub a, van de Verordening ruimte 2014 (hierna: Verordening 2014).

8.6. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.6, aanhef en onder c, van de planregels geldt voor het oprichten van bouwwerken en bouwwerken geen gebouwen zijnde buiten de aanduiding "bouwvlak" dat permanente teeltondersteunende voorzieningen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch – permanente teeltondersteunende voorziening" zijn toegestaan.

Ingevolge lid 3.3.1, aanhef en onder d, kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.2.6 ten behoeve van het toestaan van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen met inachtneming van de regel dat tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten de aanduiding "bouwvlak" zijn toegestaan voor de duur van maximaal zes maanden, waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden.

In artikel 1, lid 1.121, zijn permanente teeltondersteunende voorzieningen omschreven als teeltondersteunende voorzieningen die voor onbepaalde tijd worden gebruikt, niet zijnde een kas. Deze permanente voorzieningen hebben een directe relatie met het grondgebruik, zoals bakken op stellingen en containervelden.

In lid 1.122 zijn tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen omschreven als teeltondersteunende voorzieningen die op dezelfde locatie gebruikt kunnen worden zo lang de teelt dit vereist, doch maximaal 6 maanden per kalenderjaar.

In lid 1.35 is een bouwperceel omschreven als een aaneengesloten stuk grond, waarop functioneel zelfstandige bij elkaar horende bebouwing is toegelaten, waarbij de gebouwen alleen zijn toegelaten binnen de bouwvlakken op het perceel terwijl buiten de bouwvlakken ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan.

In lid 1.37 is een bouwvlak omschreven als een geometrisch bepaald vlak, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge de regels bepaalde gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde zijn toegelaten.

In de artikelen 4, lid 4.3.1, aanhef en onder d, 5, lid 5.3.1, aanhef en onder c, 6, lid 6.3.1, aanhef en onder c, en 7, lid 7.3.1, aanhef en onder c, zijn voor de bestemmingen "Agrarisch met waarden – cultuurhistorie en landschap", "Agrarisch met waarden – openheid en cultuurhistorie", "Agrarisch met waarden – natuur en landschap" en "Agrarisch met waarden – openheid" gelijklopende bepalingen opgenomen als in artikel 3, lid 3.3.1, aanhef en onder d.

De zinsnede "waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden" is bij de vaststelling van het plan toegevoegd ten opzichte van het ontwerp.

8.7. Ingevolge artikel 1.62 van de Verordening 2014 is een permanente teeltondersteunende voorziening een teeltondersteunende voorziening die voor onbepaalde tijd wordt gebruikt, niet zijnde een kas.

Ingevolge artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder a, kan een bestemmingsplan gelegen in de groenblauwe mantel binnen het bouwperceel voorzien in de bouw of de uitvoering van permanente teeltondersteunende voorzieningen tot ten hoogste 3 ha.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onder a, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied binnen het bouwperceel voorzien in de bouw van of de uitvoering van permanente teeltondersteunende voorzieningen.

8.8. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 september 2014, zaak nr. 201208940/1/R3, onder 152.3; www.raadvanstate.nl) maakt de omstandigheid dat met een permanent geplaatste constructie tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen mogelijk worden gemaakt niet dat een zodanige constructie zelf daardoor ook als een tijdelijke teeltondersteunende voorziening kan worden gekwalificeerd. Een dergelijke constructie, nu deze langer dan zes maanden aanwezig mag zijn, moet worden aangemerkt als een permanente teeltondersteunende voorziening.

Doordat, gezien het voorgaande, de artikelen 3, lid 3.3.1, onder d, 4, lid 4.3.1, onder d, 5, lid 5.3.1, onder c, 6, lid 6.3.1, onder c, en 7, lid 7.3.1, onder c, permanente teeltondersteunende voorzieningen mogelijk maken, omvat het plan naar het oordeel van de Afdeling een wezenlijke afwijking van het ontwerp. IVN Groene Zoom en andere zijn hierdoor in een nadeliger positie komen te verkeren ten opzichte van het ontwerp van het plan. Het beroep is in zoverre ontvankelijk.

8.9. De bovengenoemde planregels voorzien in permanente teeltondersteunende voorzieningen in de groenblauwe mantel buiten het bouwvlak. Daarbij is geen beperking opgenomen dat voorzieningen die buiten het bouwvlak worden gerealiseerd, in ieder geval binnen het bouwperceel moeten vallen. Percelen kunnen daardoor worden volgebouwd met permanente teeltondersteunende voorzieningen. Het plan is, door ook buiten het bouwperceel die voorzieningen mogelijk te maken, wat betreft de gronden in de groenblauwe mantel in strijd met artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 en in gemengd landelijk gebied in strijd met artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onder a, van die verordening. Het betoog slaagt, zodat het bestreden besluit in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt.

9. IVN Groen Zoom en andere kunnen zich niet verenigen met de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7, en 7, lid 7.3.7 van de planregels. Deze bepalingen voorzien in het bij omgevingsvergunning afwijken van het verbod om ten behoeve van het hobbymatig houden van dieren schuilstallen buiten bouwvlakken te bouwen. Het bieden van deze mogelijkheid buiten de kernrandzone is volgens hen in strijd met de Verordening 2014 en leidt tot versnippering en verstening van het buitengebied.

9.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder a, van de planregels mogen op de als "Agrarisch" aangewezen gronden uitsluitend bouwwerken ten dienste van de in de bestemmingsomschrijving bedoelde bestemmingen worden gebouwd met dien verstande dat gebouwen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak".

Ingevolge lid 3.3.7 kan bij een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.2.1 ten behoeve van het oprichten van een schuilstal buiten de aanduiding "bouwvlak", met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de schuilstal wordt opgericht ten behoeve van het hobbymatig houden van dieren;
- b. de schuilstal is aantoonbaar noodzakelijk en doelmatig in het kader van dierenwelzijn;
- c. de schuilstal dient landschappelijk te worden ingepast, waarbij aansluiting wordt gezocht bij bestaande landschapselementen, perceelsafscheidingsen of aangrenzende bebouwing;
- d. de oppervlakte van de schuilstal mag niet meer bedragen dan 30 m²;
- e. de goothoogte mag niet meer bedragen dan 2,5 m;
- f. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 3,5 m.

9.2. In de artikelen 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7, en 7, lid 7.3.7, die betrekking hebben op de bestemmingen "Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie en landschap", "Agrarisch met waarden - Openheid en cultuurhistorie", "Agrarisch met waarden - Natuur en landschap" en "Agrarisch met waarden - Openheid" zijn gelijklopende bepalingen opgenomen.

9.3. De raad stelt dat het onderscheid, dat de regeling in de Verordening 2014 voor schuilstallen in kernrandzones en de rest van het buitengebied maakt, arbitrair en rigide is en onvoldoende ruimte biedt om aan de eisen van dierenwelzijn en het gewijzigde karakter van het buitengebied te voldoen. Hij stelt dat het karakter van het buitengebied in de loop der jaren is veranderd en dat het hobbymatig houden van dieren passend is in het buitengebied. Wat betreft de regeling voor de bouw van schuilstallen voor hobbymatig gebruik, heeft de raad aangesloten bij de in 2011 door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde "Notitie schuilstallen". Deze notitie bevat een aantal criteria die de mogelijkheid bieden tot een goede afweging tussen de belangen van dierenwelzijn, natuur en landschap, kwaliteit van de gebouwen en de directe omgeving daarvan. Volgens de raad wordt daarmee voorkomen dat zonder meer en overal in het buitengebied schuilstallen worden gebouwd.

9.4. Ingevolge artikel 1.45 van de Verordening 2014 wordt onder kernrandzone verstaan overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling een verantwoording dat:

- a. het plan bijdraagt aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het daarbij betrokken gebied en de naaste omgeving, waaronder in ieder geval een goede inpasbaarheid;
- b. toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik.

Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, houdt het beginsel van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid in ieder geval in dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald.

Ingevolge het onder het kopje "groenblauwe mantel" geplaatste artikel 6.14, eerste lid, kan een bestemmingsplan gelegen in de kernrandzone, dan wel een gebied dat gezien de ligging en het feitelijk gebruik gerekend kan worden tot de kernrandzone, binnen de groenblauwe mantel voorzien in de nieuwvestiging of uitbreiding van voorzieningen voor veldsporten, volkstuinten, schuilhutten en andere kleinschalige vrije-tijdsvoorzieningen mits:

- a. de beoogde ontwikkeling slechts kleinschalige bebouwing met zich brengt;
- b. het bestemmingsplan borgt dat de voorziening inclusief de toegelaten bebouwing kleinschalig blijft;
- c. er sprake is van een beperkte publieksaantrekkende werking;

d. de ontwikkeling onder toepassing van artikel 6.1, eerste lid (bescherming groenblauwe mantel), gepaard gaat met een positieve bijdrage aan de bescherming en ontwikkeling van de onderkende ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken.

Ingevolge het tweede lid is artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod nieuwvestiging) niet van toepassing op een kleinschalige voorziening als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge het onder het kopje "gemengd landelijk gebied" geplaatste artikel 7.16, eerste lid, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in de kernrandzone, dan wel een gebied dat gezien de ligging en het feitelijk gebruik gerekend kan worden tot de kernrandzone, in gemengd landelijk gebied voorzien in de nieuwvestiging of uitbreiding van voorzieningen voor veldsporten, volkstuinen, schuilhutten en andere kleinschalige vrijetijdsvoorzieningen mits:

- a. de beoogde ontwikkeling slechts kleinschalige bebouwing met zich brengt;
- b. het bestemmingsplan borgt dat de voorziening inclusief de toegelaten bebouwing kleinschalig blijft;
- c. er sprake is van een beperkte publieksaantrekkende werking.

Ingevolge het tweede lid is artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod nieuwvestiging) niet van toepassing op een kleinschalige voorziening als bedoeld in het eerste lid.

9.5. Vast staat dat de gronden met de bovengenoemde bestemmingen liggen binnen de in de Verordening 2014 als groenblauwe mantel en gemengd landelijk gebied aangewezen gebieden.

Wat betreft het buiten de kernrandzone gelegen gebied, zowel voor zover dat binnen de groenblauwe mantel als voor zover dat binnen gemengd landelijk gebied ligt, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals blijkt uit de toelichting op de Verordening 2014 is het uitgangspunt van die verordening dat het aan gemeenten is om in concrete gevallen vorm te geven aan de in artikel 3.1, tweede lid, opgenomen algemene zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit. Deze vrijheid houdt echter op waar onvoldoende invulling wordt gegeven aan die zorgplicht. Naar het oordeel van de Afdeling is de raad buiten de grenzen van deze vrijheid getreden. De Afdeling overweegt daartoe dat de bovengenoemde planregels er in voorzien dat schuilstallen in het plangebied, voor zover het de gronden met de bovengenoemde bestemmingen betreft, worden gebouwd, zonder dat enige eis wordt gesteld aan de omvang van het betreffende perceel. Daarmee kan het plan er toe leiden dat nieuwe, versnipperde bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied toeneemt. Het plan is daarom wat betreft deze planregels in strijd met artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014. Dat volgens de raad het bouwen van schuilstallen van groot belang is vanwege dierenwelzijn, doet hieraan niet af. Niet aannemelijk is gemaakt dat het belang bij het onbeperkt oprichten van schuilstallen voor het hobbymatig houden van dieren zo groot is dat dit belang voorgaat op het provinciale belang bij de ruimtelijke kwaliteit van gebied dat buiten stedelijk gebied en de kernrandzones ligt.

9.6. Ten aanzien van de gronden die binnen de groenblauwe mantel of gemengd landelijk gebied liggen binnen de kernrandzone, overweegt de

Afdeling dat artikel 6.14 van de Verordening 2014 een algemeen verbindende voorschrift bevat. Ingevolge artikel 8.3, eerste lid, onder a, van de Awb kan daartegen geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Exceptieve toetsing houdt in dat aan een algemeen verbindend voorschrift slechts verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.

In hetgeen de raad heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 6.14 in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift is dan wel met een algemeen rechtsbeginsel. Er bestaat daarom geen grond om aan dit artikel verbindende kracht te ontszeggen. Gelet op artikel 4.1, tweede lid, van de Wro was de raad daarom gehouden dit artikel in acht te nemen bij de vaststelling van het plan. IVN Groene Zoom en andere hebben terecht betoogd dat in strijd met artikel 6.14, eerste lid, aanhef en onder d, van de Verordening 2014 bij het plan geen voorwaarden zijn gesteld ter verzekering van een positieve bijdrage. Gelet hierop zijn de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7, en 7, lid 7.3.7 van de planregels, voor zover die zien op gronden in de kernrandzone in de groenblauwe mantel, in strijd met artikel 6.14, eerste en tweede lid, van de Verordening 2014. Het betoog slaagt.

In hetgeen IVN Groene Zoom en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze artikelen, voor zover die gelden voor gronden binnen de kernrandzone en in gemengd landelijk gebied, in strijd zijn met artikel 7.16, eerste lid van de Verordening 2014. Het betoog faalt.

10. In hetgeen IVN Groene zoom en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7 en 7, lid 7.3.7, van de planregels, behoudens voor zover zij betrekking hebben op gronden gelegen binnen de kernrandzone die in de Verordening 2014 zijn aangewezen als gemengd landelijk gebied en voor zover het betreft de woorden "waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden" in de artikelen 3, lid 3.3.1, onder d, 4 lid 4.3.1, onder d, 5, lid 5.3.1, onder c, 6, lid 6.3.1, onder c en 7 lid 7.3.1, onder c, van de planregels is genomen in strijd met de artikelen 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, 6.2, tweede lid, aanhef en onder a, 6.14, eerste lid, aanhef en onder d en 7.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

11. Met het oog op een spoedige geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om, voor zover het de hierboven onder overweging 10 genoemde planregels betreft, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Proceskosten

12. De raad dient op hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van IVN Groene Zoom en andere niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting De Brabantse Wal;
- II. verklaart het beroep van IVN Groene Zoom en andere niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen artikel 4, lid 4.2.6, artikel 5, lid 5.2.4 en lid 5.3.1, onder a en d, artikel 6, lid 6.2.3, onder i, lid 6.2.4, en lid 6.3.1, onder a, en artikel 7, lid 7.2.5 en lid 7.3.1, onder a en d van de planregels;
- III. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Hoogerbrugge Steenberg B.V. gegrond en het beroep van de vereniging IVN Groene Zoom, de stichting Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw, de vereniging Benegora en de stichting Stichting Brabantse Milieufederatie, voor zover ontvankelijk, gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van 10 april 2014 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Noord" is vastgesteld, voor zover:
 - a. geen bouwvlak is opgenomen voor de gronden van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid P.N. Hoogerbrugge B.V. tussen het perceel Zoekweg 76-78 en de rijksweg A4;
 - b. geen bouwvlak is opgenomen voor de oppervlakteverhardingen op het perceel Zoekweg 76-78;
 - c. in de kolom behorende bij artikel 3, lid 3.2.2, voor het adres Ruigevelten 10 een maximale bebouwde oppervlakte is opgenomen van 654 m²;
 - d. het betreft de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7 en 7, lid 7.3.7, van de planregels behoudens voor zover zij betrekking hebben op gronden gelegen in de kernrandzone die in de Verordening 2014 zijn aangewezen als gemengd landelijk gebied;
 - e. het betreft de woorden "waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden" in de artikelen 3, lid 3.3.1, onder d, 4 lid 4.3.1, onder d, 5, lid 5.3.1, onder c, 6, lid 6.3.1, onder c en 7 lid 7.3.1, onder c, van de planregels;
- V. bepaalt dat in de kolom behorende bij artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels onder de kolom "Maximale bebouwde oppervlakte" komt te staan "831 m²";
- VI. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft het bepaalde onder V in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. draagt de raad van de gemeente Bergen op Zoom op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit voor zover het de onder IV.a, IV.b, IV.d en IV.e genoemde onderdelen betreft te nemen en dit en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

- VIII. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de bestaande kassen op het perceel Zoekweg 76-78 en de bestaande asfaltverhardingen en het gebruik van deze verhardingen voor de opslag van materialen en producten voor de bedrijfsvoering, zijn toegestaan totdat het besluit als bedoeld onder VII in werking is getreden;
- IX. draagt de raad van de gemeente Bergen op Zoom op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de onder IV en V genoemde onderdelen worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.
- X. veroordeelt de raad van de gemeente Bergen op Zoom tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten als volgt:
- a. voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid P.N. Hoogerbrugge Steenberg B.V. een bedrag van € 1016,64 (zegge: duizendzestien euro en vierenzestig cent), waarvan € 980 is toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en
- b. voor de vereniging IVN Groene Zoom, de stichting Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw en de vereniging Benegora en de stichting Stichting Brabantse Milieufederatie een bedrag van € 36,64 (zegge: zesendertig euro en vierenzestig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere;
- XI. gelast dat de raad van de gemeente Bergen op Zoom aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht als volgt vergoed:
- a. voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid P.N. Hoogerbrugge Steenberg B.V. een bedrag van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) en
- b. voor de vereniging IVN Groene Zoom, de stichting Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw en de vereniging Benegora en de stichting Stichting Brabantse Milieufederatie een bedrag van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) , met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen
voorzitter

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 augustus 2015

361.

Verzonden: 26 augustus 2015

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom
(hierna: het gemeentebestuur),
2. J.G.L. Clarijs, wonend te Ossendrecht, gemeente Woensdrecht,
3. J.C. Robben, wonend te Halsteren, gemeente Bergen op Zoom,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juni 2014, kenmerk 3602015, heeft het college besloten de raad van de gemeente Bergen op Zoom een aantal aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) met betrekking tot het door de raad bij besluit van 10 april 2014 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Noord".

Tegen dit besluit hebben het gemeentebestuur, Clarijs en Robben beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 juli 2014, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door drs. E.P.A.M. Weterings en J.M.E.M. Verpaalen, beiden werkzaam bij de gemeente en mr. P.J.A. Engelvaart, J.C. Robben en het college, vertegenwoordigd door A.J. Vos, zijn verschenen. Voorts is ter zitting P.W.U. Rademakers gehoord.

Overwegingen

1. Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college om van de bevoegdheid gebruik te maken terughoudend. 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 perceel Burgemeester Elkhuisenlaan 59a te Halsteren

2. Het college heeft bij het bestreden besluit een aanwijzing gegeven met betrekking tot het bouwvlak op het perceel Burgemeester Elkhuisenlaan 59a te Halsteren. Ingevolge aanwijzing 2.1 treedt het aparte bouwvlak op dat perceel niet in werking. Het college heeft aan deze aanwijzing strijd met de artikelen 3.1, tweede lid, onder a, en artikel 7.7, eerste lid, onder a van de Verordening ruimte 2014 (hierna: Verordening 2014) ten grondslag gelegd, omdat door het toekennen van een nieuw zelfstandig bouwvlak van ongeveer 140 m² met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "bijgebouwen", een nieuw bouwvlak met een woonfunctie ontstaat in gemengd landelijk gebied.

2.1. Het gemeentebestuur betoogt dat het de bedoeling is geweest om Rademakers, die eigenaar is van het perceel, tegemoet te komen en hem de mogelijkheid te bieden zijn op instorten staande schuur te herbouwen. Om die reden is in het plan bepaald dat de bestaande schuur uitsluitend herbouwd kan worden met inachtneming van de maximale huidige

oppervlakte en inhoud. Hiermee wordt voorkomen dat het bouwvlak op een andere wijze wordt ingevuld of op termijn wordt vergroot.

2.2. Het college stelt dat voor het bijgebouw een nieuw en afzonderlijk bouwvlak is toegekend ten opzichte van een bestaand bouwvlak, dat aan de zuidkant grenst aan het nieuwe bouwvlak. De strijd met de Verordening ruimte 2014 is volgens hem niet gelegen in het positief bestemmen van de bestaande bebouwing, waar het college geen bezwaar tegen heeft, maar in het feit dat een nieuw bouwvlak is toegekend buiten het bestaand stedelijk gebied. Het college stelt dat bij ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied gebruik gemaakt moet worden van bestaande bouwpercelen, tenzij in de verordening uitdrukkelijk anders is bepaald. De uitzonderingen die in artikel 7, lid 7.7, van de Verordening 2014 zijn gegeven voor nieuwbouw van een burgerwoning in gemengd landelijk gebied doen zich hier niet voor. Verder wijst het college er op dat weliswaar aan het bouwvlak de bouwaanduiding "bijgebouw" is toegekend, maar dat gezien de woonbestemming en artikel 17, lid 17.2.1, onder c, van de planregels, een woning binnen de bestemming "Wonen" en een bouwvlak mogelijk zijn. Verder is het vanwege de aanduiding "bijgebouwen" mogelijk dat een gebouw van meer dan 100 m² wordt opgericht zonder dat er binnen het bouwvlak een hoofdgebouw of woning aanwezig is. Ook zou in de toekomst het nieuwe bouwvlak kunnen worden uitgebreid of benut voor vestiging van andere functies, omdat het dan beschouwd zou moeten worden als een bestaand bouwperceel. Dit zou volgens het college in strijd zijn met het uitgangspunt van de Verordening 2014 om nieuwe bouwvlakken in het buitengebied tegen te gaan.

Voor zover artikel 9, lid 9.1, van de Verordening 2014 de mogelijkheid zou kunnen bieden om stedelijke ontwikkelingen binnen het gebied "stad-land" te laten plaatsvinden, heeft het college gesteld dat het mogelijk maken van een enkele woning niet beschouwd kan worden als een stedelijke ontwikkeling in het kader van de integratie van stad en land als bedoeld in artikel 9, lid 9.1 in samenhang met artikel 1, lid 1.75 van de Verordening 2014.

2.3. Aan het perceel Burgemeester Elkhuisenlaan 59a is de bestemming "Wonen" toegekend. Aan het perceel zijn verder twee bouwvlakken, die aan elkaar grenzen, toegekend. Het zuidelijke bouwvlak is een bestaand bouwvlak, het noordelijke is bij amendement toegevoegd aan het plan. Aan het noordelijke bouwvlak, dat ongeveer 140 m² groot is, is voorts de aanduiding "bijgebouwen" toegekend.

Ingevolge artikel 17, lid 17.2.1, van de planregels mogen op de in de bestemming "Wonen" bedoelde gronden uitsluitend bouwwerken ten dienste van de in lid 17.1 bedoelde bestemmingen worden gebouwd met dien verstande dat:

a. gebouwen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak";

(...)

c. er is maximaal één woning per aanduiding "bouwvlak" toegestaan; (...).

Ingevolge lid 17.2.2, gelden voor de op de grond staande

bijbehorende bouwwerken, met uitzondering van de gronden met de aanduiding "tuin", "erf", "voortuin" en "bijgebouwen" de volgende aanvullende bepalingen:

(...)

d. ter plaatse van de aanduiding "bijgebouwen" mag één bijbehorend bouwwerk zonder een daarbij behorend hoofdgebouw en/of woning worden gebouwd, met dien verstande dat:

1. De totale oppervlakte van het bijbehorend bouwwerk niet meer mag bedragen dan 10,5 m x 11,5 m;
2. De goothoogte van het bijbehorend bouwwerk niet meer mag bedragen dan 2,5 m;
3. De bouwhoogte van het bijbehorend bouwwerk niet meer mag bedragen dan 4 m.

2.4. In artikel 1, lid 1.72, is een ruimtelijke ontwikkeling omschreven als bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een wijziging van het planologisch regime nodig is.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, eerste lid, van de Verordening 2014 bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling een verantwoording dat:

a. (...);

b. toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik.

Ingevolge het tweede lid, onder a, houdt het principe van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid in ieder geval in dat:

a. een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald;

(...).

Ingevolge artikel 4, lid 4.2, ligt een bestemmingplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling uitsluitend in bestaand stedelijk gebied.

Ingevolge artikel 7, lid 7.7, onder 1, sub a, bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied dat:

a. nieuwbouw van een bedrijfs- of burgerwoning en van solitaire recreatiewoningen is uitgesloten;

(...).

Ingevolge artikel 9, lid 9.1, eerste lid, kan in afwijking van artikel 4.2 (stedelijke ontwikkeling) een bestemmingsplan, ter plaatse van de aanduiding "Integratie stad-land" worden voorzien in een stedelijke ontwikkeling.

In artikel 1, lid 1.75, is een stedelijke ontwikkeling omschreven als een nieuw ruimtebeslag dan wel uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies.

2.5. Vast staat dat in het hiervoor geldende plan geen bouwvlak was opgenomen voor de schuur op het perceel. De raad heeft, door het opnemen van een nieuw bouwvlak voor deze schuur, een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk gemaakt, zoals bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, onder a, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1.72, van de Verordening 2014. Voorts heeft de raad, gelet op artikel

17, lid 17.2.1, van de planregels binnen dat nieuwe bouwvlak, nieuwbouw van een burgerwoning mogelijk gemaakt zoals bedoeld in artikel 7, lid 7.7, van de Verordening 2014.

Gelet op het voorgaande heeft het college terecht gesteld dat het plan op dit punt in strijd is met artikel 3, lid 3.1, tweede lid, onder a, en artikel 7, lid 7.7, eerste lid, onder a van de Verordening en dat hij bevoegd was een reactieve aanwijzing te geven. In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid van die bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken. Dat een bouwvergunning is verleend voor de schuur, maakt niet dat de raad enkel door het toekennen van een bouwvlak deze schuur positief had kunnen bestemmen. De raad kon immers ook de schuur als zodanig bestemmen zonder het toekennen van een zelfstandig bouwvlak. Het betoog faalt.

Het perceel Steenbergseweg/De Mère te Lepelstraat

3. Het college heeft een aanwijzing gegeven voor het perceel op de hoek van de Steenbergseweg en De Mère te Lepelstraat. Aanwijzing 2.2 strekt er toe dat het plan niet in werking treedt voor zover aan het perceel een woonbestemming en een bouwvlak zijn toegekend. Aan deze aanwijzing heeft het college strijd met de artikelen 3, lid 3.1, tweede lid, onder a, en 7, lid 7.7, eerste lid, onder a, van de Verordening 2014 ten grondslag gelegd.

3.1. Het gemeentebestuur en Clarijs betogen dat het college ten onrechte aan de aanwijzing ten grondslag heeft gelegd dat het perceel niet in de bebouwde kom, maar in de gebieden "Gemengd landelijk gebied" en "Integratie stad-land" ligt en dat daarom een woonbestemming niet mogelijk is. Volgens hen had het college in het aannemen en verwerken van het amendement in het plan een impliciet verzoek moeten zien als bedoeld in artikel 4.12 van de Verordening 2014 om de grens van het bestaand stedelijk gebied aan te passen. Zij wijzen er op dat historisch gezien het perceel al deel uitmaakt van het aanwezige bebouwingslint en dat aan weerszijden van de Steenbergseweg vrijwel aaneengesloten bebouwing aanwezig is. Voorts maakt de bebouwing aan de Steenbergseweg feitelijk deel uit van de bebouwde kom van Halsteren en is de omgeving niet meer aan te merken als het buitengebied. In ruimtelijk opzicht is er ook geen verschil tussen de bebouwing aan de westzijde van de Steenbergseweg, die tot het buitengebied behoort, en de oostzijde, waar een kleinschalig bedrijventerrein ligt en die wel tot de bebouwde kom behoort. Volgens Clarijs omvatten beide kanten van de weg kleinschalige traditionele woonbebouwing of agrarische bedrijven en is het verschil niet uit het terrein of de bebouwing af te lezen. Clarijs wijst er voorts nog op dat door de extra woning waardevolle bomen gehandhaafd kunnen worden.

Het gemeentebestuur betoogt verder dat het college ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom geen toepassing is gegeven aan artikel 9.2 van de Verordening 2014.

3.2. Het college stelt dat op grond van artikel 3.1, tweede lid, onder a, van de Verordening 2014 bij een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling enkel

gebruik mag worden gemaakt van een bestaand bouwperceel. Dat is in dit geval niet aanwezig. Verder is op grond van artikel 7, lid 7.7, eerste lid, onder a, nieuwbouw van een burgerwoning in een gemengd landelijk gebied niet toegestaan. De uitzonderingen hierop die de Verordening 2014 in lid 7.7 maakt, doen zich volgens het college in dit geval niet voor.

Met betrekking tot artikel 9 van de Verordening 2014 stelt het college dat binnen het gebied "Integratie stad-land", waar het perceel toe behoort, weliswaar onder voorwaarden stedelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, maar dat het toevoegen van een enkele woning niet kan worden beschouwd als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.75 en artikel 9, lid 9.1 van de Verordening 2014. Bij het toekennen van de woonbestemming is bovendien geen sprake van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies. Voorts wordt geen invulling gegeven aan de voorwaarden met betrekking tot ontwikkeling van landschappelijke waarden en het respecteren van bestaande ruimtelijke structuren en kwaliteiten.

3.3. In het plan is aan het perceel op de hoek van de Steenbergseweg/De Mère te Lepelstraat de bestemming "Wonen" en een bouwvlak toegekend.

Ingevolge artikel 17, lid 17.2.1, onder c, van de planregels is per bouwvlak één woning toegestaan.

3.4. De artikelen 3, lid 3.1, en 7, lid 7.7 van de Verordening 2014 zijn hiervoor onder overweging 2.4 weergegeven.

Ingevolge artikel 4, lid 4.12, onder 1, van de Verordening 2014 kan het college van burgemeester en wethouders Gedeputeerde Staten verzoeken om de begrenzing van het bestaand stedelijk gebied te wijzigen (...).

Ingevolge het bepaalde onder 2 is op een verzoek als bedoeld in het eerste lid, artikel 36.5 (procedure grenswijziging op verzoek) van toepassing.

Ingevolge artikel 36, lid 36.5, onder 1, maakt het voornemen om een verzoek te doen als bedoeld in artikel 4.12 deel uit van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan, waarbij in het ontwerp bestemmingsplan de volgende gebiedsaanduidingen worden opgenomen:

- a. gebiedsaanduiding: overig – in Verordening ruimte toe te voegen [naam gebiedscategorie];
- b. gebiedsaanduiding: overig – in Verordening ruimte te verwijderen [naam gebiedscategorie].

Ingevolge het bepaalde onder 2, wordt een verzoek na afloop van de terinzagelegging bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, bij Gedeputeerde Staten ingediend en gaat het vergezeld van een beschrijving waaruit blijkt dat is voldaan aan de in deze verordening gestelde voorwaarden waaronder wijziging van de begrenzing mogelijk is en, in voorkomende gevallen, van naar voren gebracht zienswijzen.

Ingevolge artikel 9, lid 9.2, eerste lid, van de Verordening 2014 kan in afwijking van artikel 6.7, eerste lid, en artikel 7.7, eerste lid, (wonen) een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding "Integratie stad-land" in een bebouwingsconcentratie voorzien in de nieuwbouw van één of meer

woningen mits de toelichting een verantwoording bevat waaruit blijkt dat:

- a. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren;
- b. er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling;
- c. geen inbreuk wordt gedaan op de toepassing van de regeling bedoeld in artikelen 6.8 en artikel 7.8 (ruimte-voor-ruimte).

Ingevolge het bepaalde onder 2 van lid 9.2 is artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod nieuwvestiging) niet van toepassing.

In artikel 1, lid 1.10 is een bebouwingsconcentratie omschreven als een kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster.

In lid 1.11 is een bebouwingslint min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied.

3.5. De raad heeft bij vaststelling van het plan een amendement aangenomen tot het toekennen van de woonbestemming en het bouwvlak. Daartoe heeft de raad als motivering gegeven dat door het honoreren van de zienswijze het mogelijk is om een herstel van de lintbebouwing aan de Steenbergseweg te realiseren en een verbetering van de verkeersveiligheid aan de Steenbergseweg tot stand te brengen. Verder zouden aan de Steenbergseweg geen bomen gerooid hoeven te worden. Tevens is sprake van een kwaliteitsverbetering op een kale plek in het weefsel op een overgangsllocatie tussen stad en buitengebied.

3.6. Vast staat dat, volgens de kaarten behorende bij de Verordening 2014, het perceel buiten bestaand stedelijk gebied en in een gemengd landelijk gebied ligt. Verder is er nog geen bouwvlak aanwezig. Het college heeft zich gelet hierop terecht op het standpunt gesteld dat het toekennen van een nieuw bouwvlak voor een woning in strijd is met artikel 7.7, eerste lid, onder a, van de Verordening 2014.

Over het impliciete verzoek tot herbegrenzing overweegt de Afdeling dat het bij de vaststelling van het plan aannemen van het amendement niet als bij het college ingediend verzoek als bedoeld in artikel 36.5, tweede lid, van de Verordening 2014 kan worden aangemerkt, omdat het niet voldoet aan de in artikel 36, lid 36.5, onder 1 en 2, van de Verordening 2014 genoemde voorwaarden.

Over de vraag of het perceel van Clarijs onderdeel is van een bebouwingslint en daarmee een bebouwingsconcentratie, overweegt de Afdeling dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat vanwege de ruime opzet van de percelen in de omgeving en de onderlinge afstand tussen de bebouwing, geen sprake is van een bebouwingslint als bedoeld in artikel 1.11 van de Verordening. Voorts heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door de raad gegeven motivering voor het aannemen van het amendement niet als een verantwoording kan worden opgevat als bedoeld in de leden a tot en met c van artikel 9.2, eerste lid, van de Verordening, nu uit het amendement niet blijkt dat aan de onder a tot en met c genoemde voorwaarden wordt voldaan.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat het plan op dit punt in strijd met artikel 7, lid 7.7 van de Verordening 2014 is. In

hetgeen het gemeentebestuur en Clarijs hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college, gelet op de belangen die de Verordening 2014 beoogt te beschermen, niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven gebruik heeft kunnen maken. De betogen falen.

Het perceel Oude Beijmoerseweg 6 te Halsteren

4. Bij het bestreden besluit heeft het college een aanwijzing gegeven ten aanzien van het perceel Oude Beijmoerseweg 6 te Halsteren. Aanwijzing 2.3 strekt er toe dat het bouwvlak op het perceel Oude Beijmoerseweg 6 niet in werking treedt. Het college heeft aan de reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het toekennen van een nieuw bouwvlak in strijd is met artikel 3.1, tweede lid, onder a, van de Verordening 2014.

4.1. Robben, die een paardenhouderij en –fokkerij exploiteert op het perceel, betoogt dat, ingevolge een bij besluit van 25 juni 2003 verleende milieuvergunning, vaste mest moet zijn opgeslagen op een mestdichte mestplaat. Hij betoogt dat de oude mestopslag is gesaneerd en niet meer gebruikt kan worden vanwege de terreinindeling en dat de mestopslag sindsdien op een milieuhygiënisch onwenselijke manier plaatsvindt. Zonder nieuw bouwvlak kan een nieuwe mestplaat evenwel niet worden aangelegd. Het gemeentebestuur en Robben wijzen er op dat het voor dit doel toegekende bouwvlak een kleine omvang heeft, zodat niet valt in te zien dat daar in de toekomst relevante andere ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Verder betoogt Robben dat de nieuwe mestplaat niet als een nieuwvestiging is aan te merken, omdat het bedrijf al sinds 1993 een milieuvergunning heeft voor een paardenhouderij en fokkerij. Bovendien zou, als de mestplaat nieuwvestiging behelst, van artikel 3, lid 3.1, tweede lid, onder a, kunnen worden afgeweken met toepassing artikel 3, lid 3.3. In dat verband betoogt hij dat er geen onevenredige aantasting van landschappelijke waarden optreedt en dat geschikte alternatieven ontbreken. Tot slot wijst hij er op dat het college in het gebied De Brabantse Wal wel ontwikkelingen toestaat die in strijd zijn met het provinciale beleid. Zo worden aan de overzijde van zijn perceel een paardenfokkerij en –houderij mogelijk gemaakt, mag een zomerwoning met 5 stallen worden opgericht, mag een stal/opslaggebouw in de polder op 700 m afstand worden opgericht en mag een tuinderij worden gewijzigd in een manege.

4.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het plan voorziet in een nieuw bouwvlak en dat dit in strijd is met artikel 3.1, tweede lid, onder a, van de Verordening 2014. Volgens het college is het mogelijk maken van de opslag van mest buiten het bestaande bouwvlak aan te merken als een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied waarbij in strijd met deze bepaling geen gebruik wordt gemaakt van een bestaand bouwperceel. Volgens het college zijn er geen feiten of omstandigheden die dit nieuwe bouwvlak rechtvaardigen. Dat het in dit geval gaat om een mestopslag is volgens het college evenmin relevant, nu het bouwvlak in de toekomst benut kan gaan worden voor uitbreiding en/of

de vestiging van een andere functie omdat het dan beschouwd kan worden als een bestaand bouwperceel.

4.3. Aan het deel van het perceel Oude Beijmoerseweg 6 waar de mestplaat is voorzien, is de bestemming "Agrarisch met waarden – Cultuurhistorie en landschap" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – mestopslag" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder s, van de planregels zijn deze gronden uitsluitend bestemd voor een mestopslag.

Ingevolge lid 4.2.6, onder a, zijn mestbassins buiten het bouwvlak niet toegestaan.

4.4. Artikel 3, lid 3.1, eerste lid, van de Verordening 2014 is hiervoor onder overweging 2.4 weergegeven.

Ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder 2, kan een bestemmingsplan in afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a, nieuwvestiging mogelijk maken, mits:

- a. dit noodzakelijk is vanwege een groot openbaar belang;
- b. is verzekerd dat er elders daadwerkelijk een gelijkwaardige ruimtelijke ontwikkeling planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven;
- c. de ruimtelijke ontwikkeling zich verhoudt tot de doelstelling van het gebied waarbinnen de ontwikkeling plaatsvindt, mede gelet op de bepalingen die zijn gesteld in hoofdstuk 3 'Structuren' en hoofdstuk 4 'Aanduidingen';
- d. er vanwege de nieuwvestiging geen onevenredige aantasting van waarden plaatsvindt;
- e. is aangetoond dat ruimtelijk-economische belangen voor de langere termijn aanwezig zijn;
- f. de juridische of feitelijke mogelijkheden voor vestiging op een bestaand bouwperceel in de gemeente en in de omliggende gemeenten ontbreken.

5. Gebleken is dat het bedrijf van Robben in het hiervoor geldende plan reeds niet meer als zodanig was bestemd. Niet in geschil is dat het vorige plan niet in een bouwvlak ter plaatse van de mestopslag voorzag. Voor zover Robben heeft bedoeld dat hij op grond van de aan hem verleende milieuvergunning recht zou hebben op een bouwvlak voor de mestopslag, overweegt de Afdeling, zoals zij dat eerder heeft gedaan, onder meer in haar uitspraak van 20 mei 2015, in zaaknr. 201403596/1/R1 (www.raadvanstate.nl), dat aan een milieuvergunning geen planologische rechten kunnen worden ontleend. Het college heeft in dit verband dan ook terecht geen rekening gehouden met deze milieuvergunning. Over de door Robben genoemde vergelijkbare gevallen overweegt de Afdeling dat Robben niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom die situaties overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie. Voorts hebben het gemeentebestuur en Robben niet aannemelijk gemaakt dat aan de in artikel 3, lid 3.3, tweede lid, genoemde voorwaarden wordt voldaan.

Nu het plan voorziet in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied en daarbij geen gebruik wordt gemaakt van een bestaand bouwperceel, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan op dit punt in strijd is met artikel 3, lid 3.1, tweede lid, onder a, van de Verordening en dat het de bevoegdheid had om een

reactieve aanwijzing te geven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid een groter belang kunnen toekennen aan het door de Verordening 2014 beschermde belang om nieuwe bouwmogelijkheden in het buitengebied te voorkomen dan aan het belang van Robben. De betogen falen.

6. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen ongegrond.
7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen
voorzitter

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 augustus 2015

361.

Verzonden: 26 augustus 2015