



Uitspraak 201601488/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 28 december 2016

Tegen: de raad van de gemeente Loon op Zand

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:3496**

201601488/1/R2.

Datum uitspraak: 28 december 2016

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Loon op Zand,
2. [appellant sub 2], wonend te Kaatsheuvel, gemeente Loon op Zand,

en

de raad van de gemeente Loon op Zand,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Herziening Buitengebied 2015" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 september 2016, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door H.J.M. Markus, en de raad, vertegenwoordigd door E. van Daesdonk, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. [appellante sub 1] kan zich niet verenigen met artikel 3, lid 3.7.9, sub b en g, van de planregels en artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels. Zij stelt dat zij geconfronteerd kan worden met de klachten van de (toekomstige) bewoners die gebruik gaan maken van de gebruiksregeling en wijzigingsbevoegdheid en het voormalige agrarisch gebruik gaan omzetten in een woonfunctie.

1.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn schriftelijk of mondeling zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

1.2. [appellante sub 1] heeft geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad.

1.3. 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 door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

1.4. Indien het ontwerpplan op onderdelen gewijzigd is vastgesteld is het beroep slechts ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de wijzigingen die ten opzichte van het ontwerpplan zijn aangebracht en het aannemelijk is dat [appellante sub 1] hierdoor in een ongunstigere positie is geraakt.

1.5. Artikel 3, lid 3.7.9, van de planregels is in het ontwerpplan opgenomen en is ongewijzigd vastgesteld. Artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels is niet in het ontwerpplan opgenomen en eerst in het gewijzigde vastgestelde plan opgenomen. Aannemelijk is dat [appellante sub 1] in een ongunstiger positie geraakt door deze planregel.

1.6. Voor zover het beroep is gericht tegen artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels is dit ontvankelijk. Het beroep van [appellante sub 1] dat is gericht tegen artikel 3, lid 3.7.9, sub b en g, van de planregels is niet-ontvankelijk.

Plan/Inleiding

2. Het plan betreft een herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011". De basis van de herziening wordt gevormd door de uitspraken van de Afdeling, een reactieve aanwijzing, een verwerking van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening ruimte 2014), een aantal verbeteringen van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" op basis van recente inzichten en enkele kleine wijzigingen op verzoek.

Toetsingskader

3. 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.

Beroep van [appellant sub 2]

4. [appellant sub 2] betoogt dat aan het achterste stuk van zijn perceel aan de [locatie] dat is gesitueerd tussen nummers [locatie 1] en [locatie 2] te Kaatsheuvel ten onrechte geen woonbestemming is toegekend. In het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" was aan dit perceel een woonbestemming toegekend die met het plan ten onrechte is weggenomen. Hij betoogt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het feit dat hij voorafgaande aan de reactieve aanwijzing van het college van gedeputeerde staten in december 2011 het betreffende perceel in eigendom heeft gekregen waardoor een deel van de woonbestemming zich op zijn eigendom bevindt. Hij stelt dat zijn perceel niet door de reactieve aanwijzing is getroffen aangezien hij hierover geen bericht heeft ontvangen, dit niet volgt uit het betreffende besluit en het perceel bovendien kleiner is dan 1500 m².

4.1. De raad stelt dat door de bij besluit van 24 januari 2012 gegeven reactieve aanwijzing de woonbestemming op het betreffende deel van het perceel van [appellant sub 2] is komen te vervallen. In het plan is aan het achterste stuk van het perceel van [appellant sub 2] de bestemming "Agrarisch" toegekend.

5. Bij besluit van 24 januari 2012, no. C2059496/2876153, heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college van gedeputeerde staten) aan de raad een aantal aanwijzingen gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) met betrekking tot het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" die onder meer betrekking hebben op de bestemmingsvlakken "Wonen - 1" die geen aanduiding "specifieke vorm van woonboerderij" hebben en groter zijn dan 1.500 m². Het college van gedeputeerde staten stelde dat wanneer de bestemmingsvlakken groter zijn dan 1.500 m² sprake is van een verruiming van de bouw mogelijkheden tot opzichte van het voorgaande plan en er alvorens daartoe over te gaan ten onrechte is verzuimd te toetsen aan de regeling voor landschappelijke kwaliteitsverbetering zoals opgenomen in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant. Bovendien is daarbij verzuimd de ecologische waarden voldoende te beschermen waar het percelen betreft die zijn gelegen binnen de EHS. Bij uitspraak van 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1051, heeft de Afdeling de tegen het besluit van 24 januari 2012 ingestelde beroepen deels niet-ontvankelijk verklaard en deels ongegrond verklaard.

5.1. In het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" waren aan het achterste stuk van het perceel van [appellant sub 2] en de daarnaast gelegen percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] twee bestemmingsvlakken "Wonen-1" toegekend. Het achterste stuk van het perceel van [appellant sub 2] maakte deel uit van het bestemmingsvlak "Wonen-1", dat was toegekend aan het perceel [locatie 1]. Het gedeelte van het perceel van [appellant sub 2] dat deel uitmaakte van het bestemmingsvlak "Wonen - 1" is weliswaar kleiner dan 1500 m², maar omdat het onderdeel uitmaakte van het bestemmingsvlak van het perceel [locatie 1] en het totale bestemmingsvlak groter is dan 1500 m² is dit door de reactieve aanwijzing getroffen. Het bestemmingsvlak "Wonen-1" dat ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" rustte op het perceel [locatie 1] en op het achterste stuk van het perceel van [appellant sub 2], is door het aanwijzingsbesluit komen te vervallen. Het feit dat [appellant sub 2] het betreffende perceel in eigendom heeft verkregen betekent niet dat zijn deel van het bestemmingsvlak niet is komen te vervallen. Dat [appellant sub 2] niet zou zijn geïnformeerd over de reactieve aanwijzing, wat daar ook van zij, betekent niet dat die reactieve aanwijzing niet is gaan gelden. Dit had [appellant sub 2] bovendien in de procedure omtrent de reactieve aanwijzing moeten aanvoeren. Overigens is ter zitting onweersproken gesteld dat de aanwijzing destijds correct is bekendgemaakt, zodat [appellant sub 2] hiervan heeft kunnen kennis nemen. Het betoog faalt.

6. [appellant sub 2] betoogt dat de raad ten onrechte heeft geweigerd om mee te werken aan het legaliseren van de op zijn perceel gerealiseerde paardenstal. Hij stelt dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom het eerdere standpunt niet wordt heroverwogen. Onduidelijk is waarom de paardenstal niet als nieuwe ontwikkeling wordt toegestaan. Tevens heeft hij betoogd dat het overgangsrecht kan worden ingeroepen.

6.1. De raad stelt dat sprake is van een illegale situatie. In de voorbereiding van het plan is opnieuw bezien of de paardenstal kan worden gelegaliseerd. De raad wenst evenwel gelet op de reactieve aanwijzing niet mee te werken aan een legaliseren van de paardenstal door het vergroten van het bestemmingsvlak "Wonen-1" ter plaatse van [locatie 1] omdat er geen groter oppervlak moet ontstaan dan 1500 m². De raad heeft de mogelijkheid verkend om een gedeelte van het perceel waarop de paardenstal is gesitueerd toe te voegen aan het bestemmingsvlak "Wonen - 1" van het naastgelegen perceel aan de [locatie 2]. Om dit mogelijk te maken heeft de raad aangegeven dat er aanpassingen aan de bebouwingsoppervlakte op het perceel [locatie 2] moeten plaatsvinden. Daar hier geen sprake van is, kan in het plan niet tot legalisatie van de paardenstal worden overgegaan, aldus de raad.

6.2. Op de gronden waar de paardenstal is gesitueerd rust de bestemming "Agrarisch". De paardenstal is niet in overeenstemming met deze bestemming omdat ingevolge de planregels bebouwing uitsluitend is toegestaan binnen een bouwvlak en ter plaatse op de verbeelding geen bouwvlak is ingetekend. Ingevolge artikel 38, lid 38.1, van de planregels mag een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot, gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd. Dit is ingevolge de planregels niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd zijn met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

6.3. De paardenstal waarvoor geen omgevingsvergunning voor bouwen is verleend, was niet in overeenstemming met het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied 2011" omdat ingevolge de planregels bebouwing uitsluitend is toegestaan binnen een bouwvlak en ter plaatse op de verbeelding geen bouwvlak is ingetekend. Ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" stonden op het

perceel twee bouwwerken en thans staat op het perceel één bouwwerk. Het overgangsrecht in het voorgaande plan stond een dergelijke verandering op het perceel niet toe. Dat de paardenstal met overkapping bestaat uit een ijzeren frame die over de eerder op het perceel aanwezige bouwwerken is gebouwd, maakt het vorenstaande niet anders, te minder daar de bouwwerken daarmee niet gedeeltelijk zijn veranderd, maar geheel zijn vervangen door één bouwwerk. Het betoog dat de paardenstal op grond van het overgangsrecht op het perceel is toegestaan, faalt.

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

Beroep van [appellante sub 1]

7. [appellante sub 1] kan zich niet verenigen met artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels omdat daarin de mogelijkheid is opgenomen om de voormalige bedrijfswoning met bedrijfsbebouwing te gebruiken voor de functie wonen. Hij betoogt dat niet duidelijk is hoe deze regeling zich verdraagt met artikel 3, lid 3.7.9, van de planregels en artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels en stelt dat het plan daarom in zoverre onduidelijk en rechtsonzeker is. Hij betoogt dat de betreffende regeling zich niet verdraagt met artikel 7.7, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014. Voorts betoogt hij dat de regeling kan leiden tot conflictsituaties met omliggende veehouderijen en dat aan de regeling ten onrechte geen voorwaarden zijn verbonden die dit moeten voorkomen, zoals de voorwaarde dat geen gebruik mag worden gemaakt van de regeling indien omliggende agrarische bedrijven in hun bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden worden beperkt. Tevens is ten onrechte geen sloopbepaling opgenomen.

7.1. De raad stelt dat artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels niet rechtsonzeker is en de regeling zich onderscheidt van de andere door [appellante sub 1] genoemde regelingen, niet in strijd is met artikel 7.7, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 en niet leidt tot nieuwe conflictsituaties. Het opnemen van de voorwaarden waar [appellante sub 1] op doelt zijn daarom niet nodig, aldus de raad.

7.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels is behalve ten behoeve van agrarisch gebruik, gebruik van de bedrijfswoning, bijgebouwen en overkappingen bij de bedrijfswoning en de bijbehorende gronden ten behoeve van wonen toegestaan, waarbij de volgende regels gelden:

- a. Het gebruik ten behoeve van wonen mag uitsluitend plaatsvinden binnen het bouwvlak.
- b. Het gebruik ten behoeve van wonen mag uitsluitend plaatsvinden door de hoofdbewoner(s), de agrarische bedrijfsvoering op de locatie dient te zijn beëindigd.
- c. Uitsluitend de bestaande bedrijfswoning mag gebruikt worden als woning, waarbij dit gebouw wordt aangemerkt als belangrijkste hoofdgebouw.
- d. Behalve ten behoeve van agrarisch gebruik, mogen de bijgebouwen en overkappingen bij de bedrijfswoning uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van huishoudelijk gebruik verband houdend met wonen, waarbij de oppervlakte ten behoeve van dit gebruik niet meer mag bedragen dan 80 m².

Ingevolge artikel 3, lid 3.5.3, kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in lid 3.1, onder c, voor het gebruik van de bedrijfswoning, bijbehorende bijgebouwen en overkappingen en de bijbehorende gronden voor wonen (plattelandswoning), waarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

Ingevolge artikel 3, lid 3.7.9, van de planregels zijn burgemeester en wethouders bevoegd de bestemming "Agrarisch" te wijzigen in de bestemming "Wonen - 1" voor zover het de voormalige agrarische bedrijfswoning betreft, waarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. Wijziging is uitsluitend toegestaan ter plaatse van het bouwvlak.
- b. Het agrarisch bedrijf ter plaatse is beëindigd en agrarisch hergebruik redelijkerwijs niet langer mogelijk is.
- c.
- d. Het bouwvlak wordt verwijderd en het bestemmingsvlak 'Wonen - 1' of 'Wonen - 1' en 'Tuin' bestaat uit de voormalige bedrijfswoning met bijhorende tuinen, erven en verhardingen, waarbij het bestemmingsvlak voor 'Wonen - 1' maximaal 1.500 m² mag bedragen.

- e. De voormalige bedrijfsbebouwing wordt gesloopt, waarbij geldt dat ofwel 10% van de oppervlakte van de te slopen voormalige bedrijfsgebouwen mag worden toegevoegd aan de inhoud van de woning tot een maximum van 850 m³, ofwel 10% van de oppervlakte van de te slopen voormalige bedrijfsgebouwen mag worden toegevoegd aan de oppervlakte aan bijgebouwen en overkappingen tot een maximum van 200 m².
- f. Bij sloop van overvloedige bebouwing dienen monumentale gebouwen ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' gehandhaafd te blijven.
- g. De woning levert geen onevenredige beperking op van de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende (agrarische) bedrijven.
- h. De woning is aanvaardbaar uit oogpunt van een milieuhygiënisch verantwoord woon- en leefklimaat.
- i. De wijziging gaat gepaard met een aantoonbare en uitvoerbare fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap en/of cultuurhistorie en/of van extensieve recreatieve mogelijkheden van het plangebied.

7.3. In artikel 7.7, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 is bepaald dat een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied bepaald dat:

- a. alleen bestaande burgerwoningen, bedrijfswoningen of solitaire recreatiewoningen zijn toegestaan;
- b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, al dan niet solitaire recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen is uitgesloten.

Ingevolge artikel 7.7, vijfde lid, kan in afwijking van het eerste lid en artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging) een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid voorzien in het gebruik van een voormalige bedrijfswoning als burgerwoning, mits is verzekerd dat:

- a. er geen splitsing in meerdere woonfuncties plaatsvindt;
- b. overvloedige bebouwing wordt gesloopt.

7.4. Met de in artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels vervatte specifieke gebruiksregeling heeft de raad beoogd te voorzien in de mogelijkheid dat de (voormalige) agrarische bedrijfswoning mag worden bewoond uitsluitend door de voormalige agrariër nadat hij zijn bedrijf heeft beëindigd. De Afdeling stelt vast dat hetgeen is beoogd niet in artikel 3, 3.4.9, van de planregels is opgenomen. De hoofdbewoner(s) zijn niet gelimiteerd tot de vorige/voormalige agrariër ook niet in een begripsomschrijving in artikel 1 van de planregels. Dit sluit niet uit dat een willekeurige burger die geen banden heeft met het voormalige agrarische bedrijf hier kan gaan wonen en dat de voormalige bedrijfswoning daarmee in gebruik kan worden genomen als burgerwoning. Artikel 7.7, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte 2014 geeft een verbod op nieuwe burgerwoningen. De raad heeft dit miskend.

7.5. Ingevolge artikel 7.7, vijfde lid, kan in afwijking van het eerste lid en artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging) een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid voorzien in het gebruik van een voormalige bedrijfswoning als burgerwoning, mits is verzekerd dat er geen splitsing in meerdere woonfuncties plaatsvindt en overvloedige bebouwing wordt gesloopt. Dit is niet geregeld in het plan. Het betoog slaagt.

7.6. In hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels is vastgesteld in strijd met artikel 7.7, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014, nu ook geen beroep kan worden gedaan op artikel 7.7, vijfde lid. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

7.7. Gelet op de aard van de vernietiging behoeven de overige beroepsgronden van [appellante sub 1] geen bespreking.

Opdracht

8. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen 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.

Proceskostenveroordeling

9. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten voor [appellante sub 1] te worden veroordeeld. Voor een proceskostenveroordeling voor [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de vennootschap onder firma V.O.F.

[appellante sub 1] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Loon op Zand van 10 december 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herziening Buitengebied 2015" voor zover dat betreft artikel 3, lid 3.4.9, van de planregels;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Loon op Zand tot vergoeding van bij [appellante sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

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

V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand aan [appellante sub 1] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvier en dertig euro) vergoedt;

VI. draagt het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, griffier.

w.g. Kramer w.g. Ouwehand
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 december 2016