



Uitspraak 201308777/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 1 oktober 2014

Tegen: de raad van de gemeente Oss

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

201308777/1/R3.

Datum uitspraak: 1 oktober 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te Ravenstein, gemeente Oss,

en

de raad van de gemeente Oss,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013, kenmerk 2013-36, heeft de raad het bestemmingsplan "De Heus 2013" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 augustus 2014, waar [appellante], vertegenwoordigd door ing. N. Jacobs, en de raad, vertegenwoordigd door R.O. van der Vorst, werkzaam bij de gemeente, 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.

2. Het plan voorziet in een planologisch kader voor het mengvoederbedrijf, waarbij is beoogd de bestaande situatie voor het bedrijf [appellante] vast te leggen.

3. [appellante] betoogt dat de raad artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, en artikel 6, lid 6.3, onder 6.3.1, sub b, van de planregels ten onrechte gewijzigd heeft vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat het opnemen van de toegestane maximale inhoud van alle bedrijfsgebouwen op het perceel niet noodzakelijk is, nu het voorkomen

van uitbreidingen reeds in artikel 6, lid 6.3, onder 6.3.1, sub b, van de planregels is gewaarborgd. Bovendien is de in het plan toegestane inhoud van alle bedrijfsgebouwen ten onrechte vastgesteld op 106.339 m³, nu de inhoud daarvan zoals die op de tekening behorend bij de watervergunning is opgenomen 108.420 m³ is. Voorts leidt het bepaalde onder 6.3.1, sub b, van de planregels tot onnodige vergunningprocedures, omdat veranderingen die geen betrekking hebben op de draagconstructie en waarbij het bebouwde oppervlak en het bouwvolume niet worden uitgebreid, op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en de Beleidsregels grote rivieren vergunningvrij zijn.

[appellante] betoogt voorts dat de raad de aanduiding "bouwvlak", die over een groot gedeelte van het perceel is aangebracht, ten onrechte gewijzigd heeft vastgesteld, voor zover de omvang daarvan zonder motivering is verkleind. Dit levert een onnodige beperking op voor de mogelijkheid tot herbouw.

3.1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

(...) of

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met, voor zover hier van belang, een bestemmingsplan.

(...).

Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) is in afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3 in samenhang met artikel 5 van bijlage II.

Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 8, van die bijlage is een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. geen verandering van de draagconstructie;

b. geen verandering van de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering;

c. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte;

d. geen uitbreiding van het bouwvolume.

Ingevolge artikel 2.4.1, eerste lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) wordt in titel 2.4 en de daarop berustende bepalingen verstaan onder:

- rivierbed: gebied dat begrensd is overeenkomstig artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet, en waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 3.

- stroomvoerend deel van het rivierbed: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op kaart 3.

Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de onder de aanwijzing vallende oppervlaktewaterlichamen tevens de begrenzing vastgesteld. Daarbij worden de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering voor zover die primaire waterkering is aangegeven op de kaart die als bijlage I bij deze wet behoort, dan wel, waar deze ontbreekt, de daarbij vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden.

Ingevolge artikel 6.12 van het Waterbesluit is het verboden zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de Waterwet gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, niet zijnde de Noordzee, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:

a. werken te maken of te behouden;

b. vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Ingevolge het tweede lid is het eerste lid niet van toepassing op:

a. het bouwen van bouwwerken, voor zover de oppervlakte daarvan niet meer dan 30 m² bedraagt;

(...).

3.2. Het perceel van [appellante] heeft de bestemming "Bedrijf", onder meer de dubbelbestemming "Waterstaat - Stroomvoerend rivierbed" en onder meer de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - mengvoederbedrijf" en "bouwvlak", die over een perceelgedeelte ter grootte van ongeveer 1,2 ha is aangebracht.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor bedrijven, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - mengvoederbedrijf" uitsluitend een mengvoederbedrijf is toegestaan, evenals transport en een loswal ten behoeve van het mengvoederbedrijf.

Ingevolge lid 3.2, onder 3.2.2, gelden voor het bouwen van gebouwen de volgende regels:

a. Gebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd.

b. De inhoud van alle bedrijfsgebouwen mag niet meer bedragen dan 106.339 m³.

(...).

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, zijn de voor "Waterstaat - Stroomvoerend rivierbed" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor uiterwaarden van de rivier en voor de berging, afvoer en doorstroming van water, met bijbehorende voorzieningen.

Ingevolge lid 6.2 mogen in voorkomend geval in afwijking van hetgeen elders in deze regels is bepaald ten aanzien van het bouwen krachtens de overige bestemmingen op en in deze gronden uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden opgericht ten behoeve van de doelen als genoemd in lid 6.1, met een bouwhoogte van ten hoogste 3 m.

Ingevolge lid 6.3, onder 6.3.1, kan met een omgevingsvergunning, indien de belangen van berging, afvoer en doorstroming van water niet worden geschaad, worden afgeweken van het bepaalde in lid 6.2 voor:

a. het bouwen overeenkomstig de andere daar voorkomende bestemming(en);

b. vervangende herbouw/vernieuwing van een bouwwerk ten behoeve van de andere daar voorkomende bestemming(en), mits de oppervlakte en volume van het bouwwerk niet vergroot worden ten opzichte van het ten tijde van het ter visie liggen van dit bestemmingsplan aanwezige bouwoppervlakte;

c. een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van de bestaande bebouwing ten behoeve van de andere daar voorkomende bestemming(en).

Ingevolge artikel 11, aanhef en onder a, kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van de in de regels gegeven maten, afmetingen en percentages tot niet meer dan 10% van die maten, afmetingen en percentages.

3.3. De raad heeft het rijksbeleid, neergelegd in de Beleidsregels grote rivieren, aan zijn besluit ten grondslag gelegd. Dit beleid is in titel 2.4 van het Barro neergelegd. Niet in geschil is dat, vanwege de ligging van het bedrijf in het stroomvoerend deel van het rivierbed van de Maas, uitbreiding van de bedrijfsgebouwen in de bestaande omvang, behoudens het uitbreidingspercentage van 10 zoals opgenomen in artikel 6, lid 6.3, onder 6.3.1, sub c, van de planregels, met het oog op de Beleidsregels grote rivieren dient te worden voorkomen. De raad heeft daarom de bestaande omvang van de bedrijfsgebouwen in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, van de planregels willen vastleggen. Daargelaten de vraag of met artikel 6, lid 6.3, onder 6.3.1, sub b, van de planregels reeds is gewaarborgd dat de bestaande omvang van de bebouwing niet mag worden vergroot, acht

de Afdeling de opname van de bestaande omvang van de bedrijfsgebouwen in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, van de planregels met het oog op de rechtszekerheid niet onredelijk. Ter zitting heeft de raad echter bevestigd dat als maximale inhoud van de bedrijfsgebouwen overeenkomstig het verzoek van [appellante] 108.420 m³ had moeten worden opgenomen, zodat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met de daarbij te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

3.4. Voor het bouwen in het rivierbed is op grond van artikel 6.12 van het Waterbesluit, gelezen in samenhang met artikel 2.4.1, eerste lid, van het Barro en artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet, een watervergunning nodig. Voor zover een aantal activiteiten in artikel 6.12, tweede lid, van het Waterbesluit is vrijgesteld van de watervergunningplicht, gelden daarnaast de regels zoals opgenomen in de Wabo en het Bor om het bouwen ook in zoverre vergunningvrij te laten zijn. Het betoog van [appellante] heeft voorts betrekking op de regeling voor vergunningvrij bouwen zoals opgenomen in artikel 2.3, gelezen in samenhang met artikel 3, onder 8, van bijlage II van het Bor. Voor de in artikel 3 van bijlage II bij het Bor vermelde categorieën gevallen geldt dat deze alleen zijn uitgezonderd van de vergunningplicht voor de activiteit bouwen en niet van de vergunningplicht voor de activiteit gebruiken. Dit brengt mee dat het bouwen en gebruiken van zodanige bouwwerken in zoverre wel vergunningplichtig zijn indien het bouwen of gebruiken in strijd is met het bestemmingsplan en de daarin opgenomen regels. De raad komt de bevoegdheid toe om uit planologisch oogpunt aan deze vergunningvrije bouwwerken beperkingen te stellen. De raad heeft daarbij terecht rekening gehouden met de Beleidsregels grote rivieren en titel 2.4 van het Barro in acht genomen. In de enkele stelling dat [appellante] voor toekomstige veranderingen een extra procedure moet doorlopen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bepaalde onder 6.3.1, sub b, van de planregels niet heeft mogen vaststellen. Het betoog faalt.

3.5. De Afdeling stelt vast dat de omvang van het bouwvlak ten opzichte van de omvang daarvan in het ontwerpplan en in het vorige bestemmingsplan "Kern I, herziening mengvoederbedrijf, 1e herziening" aan de noordwest- en zuidoostzijde is verkleind. De raad heeft zich in de nota van zienswijzen en wijzigingen op het standpunt gesteld dat de omvang van het bedrijf in de regels zou worden vastgelegd, omdat de nog niet benutte uitbreidingsruimte uit het vorige bestemmingsplan in strijd was met de Beleidsregels grote rivieren. De opgenomen bouwvlakken zouden in stand blijven, behoudens dat het in het ontwerpplan opgenomen bouwvlak, dat iets groter was dan het bouwvlak in het vorige plan, aan de omvang van het bouwvlak in het vorige plan zou worden aangepast. De verkleining van het bouwvlak zoals die bij de vaststelling van het plan heeft plaatsgevonden is niet in de nota van zienswijzen en wijzigingen opgenomen. De omvang van het bouwvlak stemt in zoverre niet overeen met het besluit tot vaststelling, zodat het besluit en de aanduiding "bouwvlak", in onderlinge samenhang bezien, in strijd zijn met de rechtszekerheid. Het betoog slaagt.

4. [appellante] betoogt dat de raad het plandeel met de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie verwachtingswaarde hoog" ten onrechte gewijzigd heeft vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat deze verwachtingswaarde volgens de raad op het gemeentelijke archeologiebeleid van 2012 zou zijn gebaseerd, terwijl dit beleid niet raadpleegbaar is. Voorts was het perceel in de archeologische beleidsadvieskaart behorend bij het archeologiebeleid van 2010 aangeduid als een gebied met middelhoge verwachtingswaarde en is de wijziging naar een gebied met hoge verwachtingswaarde in het archeologiebeleid van 2012 niet gemotiveerd. Het plan leidt in zoverre tot onnodige belemmeringen.

4.1. Het perceel van [appellante] heeft onder meer de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie verwachtingswaarde hoog".

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologie verwachtingswaarde hoog" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor de instandhouding en bescherming van op of in die gronden aanwezige archeologische waarden.

Ingevolge lid 5.2, onder 5.2.1, is het, zo nodig in afwijking van hetgeen elders in deze regels is bepaald, verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning op en/of in de in dit artikel bedoelde gronden de in dit artikel genoemde werken en/of werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren over een oppervlakte van 100 m² of meer en dieper dan 0,3 m ten opzichte van het maaiveld.

Ingevolge het bepaalde onder 5.2.2 is geen omgevingsvergunning als bedoeld in het bepaalde onder 5.2.1 vereist voor werken en werkzaamheden:

- a. in het kader van archeologisch onderzoek en archeologische opgravingen, mits deze worden verricht door een ter zake deskundige als bedoeld in de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie;
- b. die op het moment van het van kracht worden van het plan legaal in uitvoering waren of legaal konden worden uitgevoerd krachtens een voor dat tijdstip geldende dan wel aangevraagde vergunning;
- (...);
- d. die het normale gebruik, onderhoud en/of beheer betreffen van de gronden.

4.2. Ingevolge artikel 38a, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 houdt de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 9 december 2009, in zaak nr. 200801932/1, overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 38a van de Monumentenwet 1988 op het gemeentebestuur de plicht rust zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete regels voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het onderzoek dat nodig is voor de bescherming van archeologische (verwachtings)waarden kan blijkens de geschiedenis van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 46) bestaan uit het raadplegen van beschikbaar kaartmateriaal, maar wanneer het beschikbare kaartmateriaal ontoereikend is, zal plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins nodig zijn.

4.3. Aan het plan is het op 13 december 2012 vastgestelde gemeentelijke archeologiebeleid zoals vervat in het rapport "Actualisatie Archeologiebeleid gemeente Oss" en de daarbij behorende archeologische beleidsadvieskaart ten grondslag gelegd. Niet meer in geschil is dat dit rapport en de beleidsadvieskaart op de juiste wijze zijn gepubliceerd. [appellante] had derhalve daarvan kennis kunnen nemen.

In voornoemd rapport staat dat de beleidsadvieskaart is opgesteld op basis van bureauonderzoek, waarbij onder meer de geologische en geomorfologische kaarten en waarnemingen uit de database Archis zijn geraadpleegd, en op basis van veldonderzoek. Op de beleidsadvieskaart zijn tot op perceelsniveau de archeologische verwachtingswaarden voor het grondgebied van de gemeente Oss weergegeven en aan de hand daarvan is de archeologische waarde met de daaraan gekoppelde dubbelbestemming "Waarde - Archeologie verwachtingswaarde hoog" aan een groot gedeelte van het plangebied toegekend. Voor deze gronden is in de planregels het vereiste van een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken en/of werkzaamheden over een oppervlakte van meer dan 100 m² en vanaf een diepte van meer dan 0,3 m vanaf het maaiveld opgenomen, onder meer tenzij de werkzaamheden het normale gebruik, onderhoud en/of beheer van de gronden betreffen.

De Afdeling stelt vast dat de gronden van [appellante] waaraan deze dubbelbestemming is toegekend, op de beleidsadvieskaart zijn aangeduid als een gebied met hoge archeologische verwachting. Voor het opnemen van een beschermingsregeling als neergelegd in artikel 5 van de planregels is niet vereist dat de aanwezigheid van de archeologische sporen ter plaatse vast staat, doch dat aannemelijk is dat dergelijke sporen in het gebied voorkomen. De raad heeft de aanwezigheid van die waarden gebaseerd op voormeld bureau- en veldonderzoek. Gelet hierop heeft de raad de mogelijke aanwezigheid van archeologische sporen aannemelijk gemaakt. Nu tevens het normale onderhoud en/of gebruik van de gronden is uitgezonderd van de omgevingsvergunningplicht, heeft de raad voldoende blijk gegeven van een zorgvuldige afweging van de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de archeologische waarden en de bedrijfsbelangen van [appellante] bij het opnemen van de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie verwachtingswaarde hoog" en het daaraan gekoppelde omgevingsvergunningstelsel.

Het betoog faalt.

5. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van de maximale inhoud van alle bedrijfsgebouwen van 106.339 m³ in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling voorts aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit en het plan in onderlinge samenhang bezien zijn vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, voor zover daarin niet is voorzien in de aanduiding "bouwvlak" over een perceelgedeelte ter grootte van het in het vorige bestemmingsplan "Kern I, herziening mengvoederbedrijf, 1e herziening" opgenomen bouwvlak.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

6. De Afdeling ziet aanleiding om 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. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Om eventuele onomkeerbare gevolgen te voorkomen, ziet de Afdeling in verband met deze vernietiging aanleiding om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb te treffen, inhoudende dat de maximale inhoud van alle bedrijfsgebouwen in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, van de planregels niet meer mag bedragen dan 108.420 m³.

7. De raad dient ten aanzien van dit beroep op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de gemeente Oss van 20 juni 2013, kenmerk 2013-36, voor zover:

a. dat ziet op de vaststelling van de maximale inhoud van alle bedrijfsgebouwen van 106.339 m³ in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, van de planregels;

b. daarin niet is voorzien in de aanduiding "bouwvlak" over een perceelgedeelte ter grootte van het in het vorige bestemmingsplan "Kern I, herziening mengvoederbedrijf, 1e herziening" opgenomen bouwvlak;

III. draagt de raad van de gemeente Oss op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak onder 3.3 en 3.5 is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening inhoudende dat de maximale inhoud van alle bedrijfsgebouwen in artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.2, sub b, van de planregels niet meer mag bedragen dan 108.420 m³;

V. bepaalt dat de onder IV. getroffen voorlopige voorziening vervalt op het moment dat het nieuwe besluit als bedoeld onder III. in werking treedt;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Oss tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.018,74 (zegge: duizendachttien euro en vierenzeventig cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Oss aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.S. Bongertman, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Bongertman
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 oktober 2014

709.

