

Uitspraak 201504877/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 29 juni 2016

Tegen: de raad van de gemeente Teylingen

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1785**

201504877/1/R2.

Datum uitspraak: 29 juni 2016

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Fort Marina B.V., gevestigd te Warmond, gemeente Teylingen, en anderen,
2. [appellante sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Voorhout, gemeente Teylingen,
3. [appellant sub 3], wonend te Warmond, gemeente Teylingen,
4. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Finance Holding B.V., gevestigd te Blaricum,
5. het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Voorhout, gemeente Teylingen,

en

de raad van de gemeente Teylingen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Teylingen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Fort Marina en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Finance Holding, het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Fort Marina en anderen, Finance Holding en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 maart 2016, waar Fort Marina en anderen, vertegenwoordigd door G.S.J. van der Hulst, [appellant sub 2], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. J.M. Smits, Finance Holding, vertegenwoordigd door mr. D. Meloni, het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem, vertegenwoordigd door mr. V. Platteeuw, [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en de raad, vertegenwoordigd door C.B van der Geest, A.J.P.M. van der Klauw en J. van Kampen, alledrie werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.
2. 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.
3. Het plan voorziet in een planologisch kader voor het grondgebied van de gemeente Teylingen, met uitzondering van de kernen Voorhout, Sassenheim en Warmond. Het plan vervangt verscheidene verouderde bestemmingsplannen.

Het beroep van Fort Marina en anderen

4. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van Fort Marina en anderen niet-ontvankelijk is, omdat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht.

- 4.1. Het beroep van Fort Marina en anderen steunt niet op een door hen bij de raad naar voren gebrachte zienswijze tegen het ontwerpplan.

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. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Geen rechtvaardiging is gelegen in het door Fort Marina en anderen aangevoerde dat namens de vereniging HISWA, een brancheorganisatie voor watersportbedrijven, een zienswijze is ingediend en dat zij leden zijn van deze vereniging. Dat de vereniging HISWA de collectieve belangen van haar leden behartigt, betekent niet dat een namens haar ingediende zienswijze kan worden toegerekend aan enkele niet in de zienswijze met name genoemde individuele leden van de vereniging als deze afzonderlijk beroep instellen. Gesteld noch gebleken is dat Fort Marina en anderen redelijkerwijs niet in staat zijn geweest zelf een zienswijze in te dienen.

- 4.2. Het beroep van Fort Marina en anderen is niet-ontvankelijk.

- 4.3. Voor een proceskostenveroordeling bestaat wat betreft Fort Marina en anderen geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 2]

5. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 2] tegen de omvang van het bouwvlak op het plandeel met de bestemming "Wonen" voor zijn perceel [locatie 1] in Voorhout niet-ontvankelijk is, omdat [appellant sub 2] hierover geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

- 5.1. Het beroep van [appellant sub 2], gericht tegen de vaststelling van het bouwvlak op het plandeel met de bestemming "Wonen" voor het perceel [locatie 1], steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze tegen het ontwerp hiervan.

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.

Deze omstandigheid doet zich niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 2] gestelde omstandigheid dat hij niet op de hoogte kon zijn geweest van de kennisgeving over het ontwerpplan. Het ontwerpplan heeft van 12 juni tot en met 23 juli 2014 ter inzage gelegen op het gemeentekantoor in

Sassenheim. Voort is van de terinzagelegging van en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen tegen het ontwerpplan kennisgeving gedaan in het plaatselijke weekblad "De Teylinger", in de Staatscourant van 11 juni 2014 en op de website van de gemeente. De Afdeling stelt vast dat is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging. Niet is gebleken dat [appellant sub 2] redelijkerwijs niet op de hoogte heeft kunnen zijn van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpplan.

Evenmin is rechtvaardiging gelegen in de door [appellant sub 2] gestelde omstandigheid dat hij met de gemeente heeft afgesproken dat hij over wijzigingen op zijn perceel zou worden geïnformeerd en dat hij desondanks ten onrechte niet door de raad over voorgenomen wijzigingen voor het perceel [locatie 1] op de hoogte is gesteld. Ter zitting heeft de raad weersproken dat de door [appellant sub 2] bedoelde afspraak om hem op de hoogte te houden, is gemaakt. Vaststaat dat het plandeel voor evenbedoeld perceel ongewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerpplan. Het vastgestelde plan voorziet voor dat perceel derhalve niet in een wijziging ten opzichte van het ontwerpplan, waardoor [appellant sub 2] in een nadeliger positie is gebracht. [appellant sub 2] heeft geen omstandigheden aangevoerd op grond waarvan hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

5.2. Het beroep van [appellant sub 2] is niet-ontvankelijk.

5.3. Voor een proceskostenveroordeling bestaat wat betreft [appellant sub 2] geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 3]

6. [appellant sub 3] woont op het perceel [locatie 2] in Warmond. Een deel van dit perceel en de nabijgelegen gronden hebben onder meer een agrarische bestemming.

7. [appellant sub 3] kan zich niet verenigen met het plan, voor zover het betreft de regeling voor de gronden met een agrarische bestemming. Hiertoe betoogt hij dat de planregeling op alle gronden met een agrarische bestemming, behalve volwaardig agrarische bedrijven, ten onrechte ook niet volwaardig agrarische bedrijven, zogenoemde reëel agrarische bedrijven, met bijbehorende bouwmogelijkheden toestaat. Hij stelt dat hiermee ten onrechte nieuwe bebouwingsmogelijkheden zijn toegestaan. Hij vreest voor onnodige verdichting en onnodige aantasting van het landschap, nu met deze regeling bebouwing in het buitengebied mogelijk wordt gemaakt zonder dat die behoort bij een volwaardig agrarisch bedrijf. Dit is in strijd met artikel 2.3.1. van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland (hierna: de Verordening), aldus [appellant sub 3]. Voorts stelt [appellant sub 3] dat ten onrechte niet is geregeld binnen welke termijn een reëel agrarisch bedrijf moet zijn doorgegroeid tot een volwaardig agrarisch bedrijf.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de regeling voor de gronden met een agrarische bestemming is overgenomen uit het voorheen geldende planologische regime en in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De regeling is volgens de raad niet in strijd met artikel 2.3.1. van de Verordening. De raad wijst erop dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland geen zienswijze tegen het ontwerpplan heeft ingebracht en ook geen beroep tegen het vastgestelde plan heeft ingediend of een reactieve aanwijzing heeft gegeven. De raad stelt voorts dat in het plan geen nieuwe bouwmogelijkheden zijn gecreëerd en dat het plan juist is gericht op het open houden van het gebied.

7.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.10, van de planregels, wordt onder een agrarisch bedrijf verstaan een volwaardig of reëel bedrijf, gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren.

Ingevolge lid 1.95 wordt onder een reëel agrarisch bedrijf verstaan een agrarisch bedrijf, met - gelet op het aantal dieren, hoeveelheid grond en/of inrichting - ten minste een halve tot volledige arbeidskracht, met perspectief op volwaardigheid.

Ingevolge lid 1.118 wordt onder een volwaardig agrarisch bedrijf verstaan een agrarisch bedrijf, waarin - gelet op het aantal dieren, hoeveelheid grond en/of inrichting - een volwaardige arbeidskracht gedurende het gehele jaar een volledige dagtaak vindt en dat voldoende bestaansmogelijkheden biedt om duurzaam bij wijze van hoofdberoep te worden geëxploiteerd.

De gronden met een agrarische bestemming zijn bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf in diverse onderscheiden vormen.

7.3. Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder pp, van de Verordening wordt onder volwaardig agrarisch bedrijf verstaan een agrarisch bedrijf dat naar aard, omvang en redelijkerwijs te verwachten continuïteit en gelet op de arbeidsbehoefte als zodanig moet worden aangemerkt; de omvang omvat tenminste één volwaardige arbeidskracht met een daarbij passende arbeidsomvang en een daaruit te verwachten redelijk inkomen.

Ingevolge artikel 1.2, derde lid, wordt onder bestaande bebouwing bestaand gebruik of bestaande ruimtelijke ontwikkeling verstaan hetgeen:

- a. ingevolge het op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening geldende bestemmingsplan rechtmatig aanwezig is;
- b. waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bij een omgevingsvergunning is afgeweken van het bestemmingsplan of een aanvraag hiertoe is ingediend die kan worden verleend;
- c. in overeenstemming met deze verordening tot stand is gekomen of waarvoor ontheffing van deze verordening is verleend of waarover het gemeentebestuur een besluit heeft genomen als direct gevolg van een onherroepelijke uitspraak van een bestuursrechter.

Ingevolge artikel 2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, voldoet een bestemmingsplan voor agrarische gronden aan de volgende voorwaarden:

(...)

- b. nieuwe agrarische bebouwing is alleen mogelijk als deze noodzakelijk en doelmatig is voor de bedrijfsvoering van volwaardig agrarische bedrijven;

(...)

7.4. Volgens de toelichting op artikel 2.3.1. van de Verordening is het oprichten van agrarische bebouwing alleen mogelijk, indien deze noodzakelijk en doelmatig is voor de bedrijfsvoering van volwaardige agrarische bedrijven. Hiermee wordt voorkomen dat hobbymatige of andere niet-volwaardige bedrijven bebouwing kunnen oprichten. Dit is een gebruikelijke regeling in bestemmingsplannen voor het agrarisch gebied. Bij opname in het bestemmingsplan is het nodig hieraan toetsbare criteria te koppelen. De gemeenten kunnen hier zelf invulling aan geven, aldus de toelichting op de Verordening.

7.5. In de planregels wordt onderscheid gemaakt tussen de begrippen "reëel agrarisch bedrijf" en "volwaardig agrarisch bedrijf". De Verordening kent het begrip "reëel agrarisch bedrijf" niet. De systematiek van de planregels sluit in dit opzicht niet aan bij die van de Verordening. In het plan is vastgelegd dat bebouwing op gronden met een agrarische bestemming uitsluitend binnen het bouwvlak en ten dienste van de bestemming mag worden opgericht. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen reëel agrarische bedrijven en volwaardig agrarische bedrijven. De raad heeft verklaard dat de bouwvlakken in het plan ten opzichte van het vorige plan niet zijn verruimd en evenmin is voorzien in nieuwe bouwvlakken voor de vestiging van nieuwe agrarische bedrijven. De raad heeft ter zitting toegelicht dat bij de voorbereiding van het plan niet is onderzocht of alle bouwvlakken van agrarische bedrijven in het plangebied volledig zijn benut. Desgevraagd heeft de raad ter zitting verklaard dat op het perceel [locatie 3] te Warmond, grenzend aan de percelen van [appellant sub 3], een reëel agrarisch bedrijf is gevestigd, dat ter plaatse nog onbenutte bouwmogelijkheden zijn en dat het plan het toestaat om het bouwvlak op het perceel volledig te bebouwen. In zoverre kan thans niet worden uitgesloten dat het plan in strijd met artikel 2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening nieuwe bebouwing voor reëel agrarische bedrijven toelaat. Ingevolge artikel 1.2, derde lid, van de Verordening worden niet benutte bouwmogelijkheden niet tot bestaande bouwmogelijkheden gerekend. De Verordening geeft alleen ruimte voor benutting van dergelijke niet benutte bouwmogelijkheden voor volwaardige agrarische bedrijven.

De Afdeling stelt vast dat bij toepassing van de verschillende afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden in de planregels eveneens sprake kan zijn van strijd met artikel 2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening, voor zover die bevoegdheden worden uitgeoefend ten aanzien van reëel agrarische bedrijven.

Uit het voorgaande volgt dat, nu bij de voorbereiding van het plan niet is onderzocht of alle bouwmogelijkheden bij de reëel agrarische bedrijven volledig zijn benut en of de afwijkings- en wijzigingsregels voor deze bedrijven van toepassing kunnen zijn, niet inzichtelijk is of het plan voor reëel agrarische bedrijven, in strijd met artikel

2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening, nieuwe bebouwing toestaat. In zoverre is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

7.6. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de in overweging 7.5 omschreven gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

De raad dient daartoe:

a. alsnog te onderzoeken of alle bouw mogelijkheden bij de reëel agrarische bedrijven volledig zijn benut en of de verschillende afwijkings- en wijzigingsregels nieuwe bebouwing voor reëel agrarische bedrijven mogelijk kunnen maken en

b. de plandelen, voor zover deze in strijd met artikel 2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening nieuwe agrarische bebouwing toestaan voor reëel agrarische bedrijven, uit het plan te verwijderen dan wel een ander besluit te nemen dat in overeenstemming is met artikel 2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening.

Het nieuwe besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt en te worden medegedeeld.

7.7. Ten einde te voorkomen dat onomkeerbare gevolgen ontstaan, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb de na te melden voorlopige voorziening te treffen.

7.8. In de einduitspraak zal worden beslist over de bij [appellant sub 3] opgekomen proceskosten en de vergoeding van het door hem betaalde griffierecht.

Het beroep van Finance Holding

8. Finance Holding is eigenaar van het perceel Hofpolder 5 in Warmond, waarop een recreatiewoning, zijnde een rijksmonument, en een botenhuis staan. Het plan voorziet in de directe omgeving van dit perceel onder meer in de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" en de bestemming "Waarde - Beschermd dorpsgezicht".

9. Het beroep van Finance Holding is allereerst gericht tegen de regeling voor extensief recreatief medegebruik bij de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden". Finance Holding betoogt dat het plan vormen van recreatief gebruik ten onrechte ongeclausuleerd toestaat in de directe nabijheid van haar perceel. Zij vreest voor een onaanvaardbare aantasting van het woon- en verblijfsklimaat. Finance Holding stelt daartoe ook dat de bestemming ten behoeve van recreatief gebruik ten onrechte de aanleg van een fietspad mogelijk maakt op de gronden direct grenzend aan haar perceel. Door de aanleg van een fietspad zal voorts ook het beschermd dorpsgezicht worden aangetast, zo stelt zij.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de mogelijkheid voor extensief recreatief medegebruik in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad stelt voorts dat de mogelijkheid voor dit gebruik alsook de mogelijkheid fiets- en wandelpaden aan te leggen, voortvloeit uit de harmonisering van verschillende bestemmingsplannen.

9.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.55, van de planregels wordt onder extensief recreatief medegebruik verstaan niet-gemotoriseerde recreatieve activiteiten, zoals wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, kanoën, zwemmen en natuurobservatie. Hieronder wordt niet verstaan het gebruik van gronden ten behoeve van de vliegport.

Ingevolge artikel 14, lid 14.1, zijn de voor "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" aangewezen gronden bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf in de vorm van een grondgebonden veehouderijbedrijf zoals genoemd in artikel 1, lid 1.10, onder h;

(...)

met daaraan ondergeschikt:

j. extensief recreatief medegebruik;

(...)

l. fietspaden.

Ingevolge lid 14.6.1, is het verboden op of in de gronden met de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerk zijnde, of de volgende werkzaamheden uit te voeren:

(...)

g. aanleg van fietspaden;

(...)

9.3. De gronden met de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" liggen op een minimale afstand van 7 tot 26 m van het bouwvlak voor de recreatiewoning van Finance Holding. De Afdeling stelt vast dat ingevolge artikel 1, lid 1.55, van de planregels onder extensief recreatief medegebruik worden verstaan recreatieve activiteiten, zoals wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, kanoën, zwemmen en natuurobservatie. De raad wijst erop dat voor het merendeel van deze recreatieve activiteiten geen voorzieningen zijn vereist en dat hiervan geen onaanvaardbare aantasting van de omgeving uitgaat, waarmee hij bij de planvaststelling rekening moest houden. Voor de activiteiten fietsen en skaten is wel een voorziening nodig in de vorm van een verhard pad. In het plan is vastgelegd dat de aanleg van een fietspad slechts is toegestaan na de verlening van een omgevingsvergunning. Over de aanleg van een fietspad heeft de raad toegelicht dat, voordat het gemeentebestuur een concrete aanvraag zal doen, er veel voorbereidingen dienen plaats te vinden, zoals de vaststelling van het tracé en het bereiken van overeenstemming met de grondeigenaren. De raad heeft verklaard dat het gemeentebestuur vooralsnog geen concrete plannen heeft voor de aanleg van een fietspad. Voorts is aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor de aanleg van een fietspad onder meer als voorwaarde gesteld dat de natuur-, landschaps-, en cultuurhistorische waarden niet onevenredig mogen worden aangetast. Daarnaast is in het plan aan de aanleg van een verhard fietspad als voorwaarde gesteld dat geen onevenredige aantasting van de waarden van het beschermd dorpsgezicht mag plaatsvinden en dat daarover vooraf advies moet worden ingewonnen bij de gemeentelijke Monumentencommissie. Finance Holding heeft niet aannemelijk gemaakt dat het beschermd dorpsgezicht door de aanleg van een fietspad zal worden aangetast.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de toegestane extensieve recreatieve activiteiten slechts van geringe invloed zijn op de omgeving. De raad heeft in redelijkheid een zwaarder gewicht mogen toekennen aan het belang bij de realisering van het plan dan aan de belangen van Finance Holding gemoeid met het voorkomen van enige aantasting van het woon- en verblijfsklimaat op haar perceel. Hierbij is mede van belang dat het opnemen van de mogelijkheid voor extensief recreatief medegebruik in overeenstemming is met het reeds jarenlange gevoerde gemeentelijke beleid. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het gemeentelijke beleid, als opgenomen in de visie "Vitaal en vernieuwend" uit 2007, gericht is op het toegankelijk maken van het buitengebied voor recreanten door het creëren van wandel- en fietspaden en vaarmogelijkheden. Hierdoor kunnen niet alleen agrariërs, maar ook recreanten gebruik maken van het waardevolle gebied. Dit beleid is voortgezet in de "Structuurvisie Teylingen 2030" vastgesteld op 25 juni 2015. Met het opnemen van de mogelijkheid voor extensief recreatief medegebruik in het plan is beoogd een zogenoemd 'rondje Kagerplassen' te realiseren. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om de mogelijkheid voor de toegestane vormen van recreatief gebruik, waaronder de aanleg van fietspaden, niet in het plan op te nemen.

Het betoog faalt.

10. Finance Holding betoogt voorts dat het plan bij de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" voorziet in teveel nevenfuncties op de gronden in de directe nabijheid van haar perceel en dat daaraan ten onrechte geen belangenafweging ten grondslag is gelegd. Zo zijn ten onrechte de nevenactiviteiten kano-, boot- en fietsenverhuur mogelijk, met bijbehorende bebouwing en horeca. Finance Holding stelt dat hierdoor het woon- en verblijfsklimaat op haar perceel onaanvaardbaar zal worden aangetast.

10.1. De raad stelt dat de mogelijkheid voor kano-, (roei- of elektrische) boot- of fietsenverhuur op de gronden binnen de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" niet bij recht, maar eerst na toepassing van de afwijkingsbevoegdheid is toegestaan.

10.2. Ingevolge artikel 14, lid 14.5.1, van de planregels kan het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 14.1 ten behoeve van het toestaan van de in tabel 14.2 genoemde nevenfuncties, met inachtneming van de tabel en bepaalde voorwaarden. In tabel 14.2 is onder andere bepaald dat kano-, (roei- of elektrische) boot- of fietsenverhuur op alle gronden binnen de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" met gebruikmaking van de afwijkingsbevoegdheid is toegestaan.

10.3. In het plan is vastgelegd dat voor alle vormen van extensief recreatief medegebruik geldt dat deze slechts zijn toegestaan als een ondergeschikte nevenfunctie. Dat betekent volgens artikel 1, lid 1.78, van de planregels, dat het gebruik van de gronden voor de toegestane recreatieve activiteiten ondergeschikt dient te zijn aan de agrarische hoofdfunctie van het bedrijf in onder meer oppervlakte en tijdsbesteding.

De toegestane nevenfuncties zijn gebaseerd op het voorheen geldende plan. De raad stelt dat bij de voorbereiding van het voorliggende plan is beoordeeld welke nevenfuncties passend zijn voor het gebied. Hierbij is onder meer gekeken naar de kenmerken van het gebied en de invloed van de nevenfuncties daarop. Dit heeft geresulteerd in twee categorieën nevenfuncties, te weten de bij recht toegestane nevenfuncties en de na toepassing van een afwijkingsbevoegdheid toegestane nevenfuncties. Over de nevenactiviteiten kano-, (roei- of elektrische) boot- en fietsenverhuur stelt de Afdeling vast dat deze alleen mogelijk zijn na toepassing van de afwijkingsbevoegdheid. De raad heeft toegelicht dat naar aanleiding van een concrete aanvraag voor de uitoefening van deze activiteiten aan de hand van de in de planregels opgenomen voorwaarden zal worden beoordeeld of en in hoeverre deze wenselijk is. Ter bescherming van de omgeving is aan de toelaatbaarheid van de nevenfuncties onder meer als voorwaarde gesteld dat de uitoefening hiervan niet mag leiden tot een onevenredige vergroting van de publieks- en/of verkeersaantrekkende werking en dat parkeren op eigen terrein dient plaats te vinden. Voorts is in de planregels vastgelegd dat voor de nevenactiviteiten kano-, boot- en fietsenverhuur is uitgegaan van bestaande bebouwing met een maximaal oppervlak van 100 m² en dat horeca uitsluitend is toegestaan als ondergeschikte functie ten dienste van de nevenfunctie. Voor de kano- en bootverhuur geldt dat een afgiftepunt aan het water zal liggen. Uit de verbeelding volgt dat de gronden met de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" die grenzen aan het water op 50 en 30 m van de recreatiewoning van Finance Holding liggen.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad geen belangenafweging heeft gemaakt bij de vaststelling van het plan of dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van Finance Holding. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat door de toegestane recreatieve nevenfuncties het gebruik van de gronden van Finance Holding niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast. De raad heeft in redelijkheid een groter gewicht mogen toekennen aan het belang bij de realisering van het plan dan aan de belangen van Finance Holding. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien de mogelijkheid voor de toegestane recreatieve nevenfuncties, waaronder kano-, boot- en fietsenverhuur, niet in het plan op te nemen.

Het betoog faalt.

11. Finance Holding betoogt voorts dat artikel 14, lid 14.7.2, van de planregels onduidelijk is, nu daarin ten onrechte niet is opgenomen dat een compensatiewoning bij de Ruimte voor Ruimte-regeling binnen het bouwvlak voor de te saneren bebouwing moet worden opgericht.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit artikel 14, lid 14.7.2, van de planregels duidelijk volgt dat bij toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling een extra woning alleen mag worden gebouwd binnen het bouwvlak van de te slopen bebouwing.

11.2. Ingevolge artikel 14, lid 14.7.2, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om met toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling de bestemming "Agrarisch - Grondgebonden veehouderij - waardevolle graslanden" te wijzigen in de bestemming "Wonen" ten behoeve van de bouw van een extra woning in ruil voor de sloop van alle op het bouwvlak aanwezige vergunde/legale bedrijfsbebouwing (uitgezonderd de bedrijfswoning) en kassen, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

a. voor de sloop of sanering op één of meerdere percelen van iedere 1.000 m² gebouwen of 5.000 m² kassen mag één compensatiewoning worden gebouwd;

(....).

11.3. De Afdeling is van oordeel dat uit artikel 14, lid 14.7.2, van de planregels ondubbelzinnig volgt dat de bouw van een compensatiewoning is toegestaan in plaats van alle op het bouwvlak aanwezige en te slopen bebouwing. Hieruit is af te leiden dat de compensatiewoning binnen het bouwvlak moet liggen. De raad heeft ter zitting bevestigd dat het juist de bedoeling is dat de compensatiewoning alleen mag worden gebouwd binnen het bestaande bouwvlak. De raad heeft er voorts op gewezen dat met deze planregeling alleen de bestemming kan worden gewijzigd, niet het bouwvlak.

Het betoog faalt.

12. Gelet op het voorgaande is het beroep van Finance Holding ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat wat betreft Finance Holding geen aanleiding

Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem

14. De Boekhorsterweg ligt grotendeels in de gemeente Kaag en Braassem. Deze weg is doodlopend voor autoverkeer. Aan het eind van deze weg ligt een aantal kampeerterreinen in Warmond in de gemeente Teylingen.

15. Het college kan zich niet met het plan verenigen, voor zover het niet voorziet in een maximaal aantal recreatieve verblijven bij deze kampeerterreinen. Het college voert daartoe onder meer aan dat het maximale aantal recreatieve verblijven in het plan had moeten worden vastgelegd, omdat inmiddels de Wet op de openlucht recreatie (hierna: WOR) is vervallen. Het vreest dat als gevolg hiervan de verkeersdruk op deze weg zal toenemen. Het college stelt dat de gemeente Teylingen heeft toegezegd dat de verkeersdruk op deze weg niet zou toenemen, maar dat ten onrechte hierover niets in het plan is vastgelegd.

Het college betoogt dat de raad deze kampeerterreinen niet bij het voorliggende plan heeft mogen betrekken, nu hij heeft aangegeven dat voor de kampeerterreinen nieuw planologisch beleid zal worden voorbereid en in een ander plan zal worden vastgelegd.

15.1. De raad stelt dat niet te verwachten is dat de verkeersdruk op de weg naar de kampeerterreinen als gevolg van het plan onaanvaardbaar zal toenemen, nu het oppervlak van de kampeerterreinen niet is uitgebreid.

De raad stelt voorts dat er voor is gekozen om voor de kampeerterreinen de planologische regeling uit het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Warmond" uit 2000 over te nemen in het voorliggende plan om zo in ieder geval een digitaal plan beschikbaar te stellen. Voor de kampeerterreinen wordt een afzonderlijke visie opgesteld, te weten de "Visie Recreatie en toerisme" die in de raadsvergadering van 31 maart 2016 wordt voorgelegd, waarna aansluitend voor deze plandelen een planherziening zal worden voorbereid.

15.2. De gronden aan het eind van de Boekhorsterweg hebben de bestemmingen "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 1" en "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 2".

Deze gronden zijn onder meer bestemd voor kampeerterreinen, botenopslag en bij deze bestemmingen behorende voorzieningen, zoals groen, parkeervoorzieningen, nutsvoorzieningen, sport- en speelvoorzieningen, water en toegangswegen.

15.3. De WOR voorzag in landelijke kampeerregelgeving. Voor het houden van een regulier kampeerterrein waren een positieve bestemming in een bestemmingsplan en een vergunning op grond van de WOR nodig. Aan de vergunning waren voorschriften verbonden over onder meer de soort en het aantal op het terrein toe te laten kampeermiddelen. Per 1 januari 2008 is de WOR vervallen. Aanleiding hiervoor was onder meer dat deze wet regels voor kampeerterreinen bevatte, die op gemeentelijk niveau of ook anderszins gesteld kunnen worden. Na het vervallen van de WOR geldt voor een kampeerterrein nog steeds dat het op grond van een bestemmingsplan moet zijn toegestaan. Het vergunningenstelsel en daarmee samenhangende voorschriften

zijn echter vervallen. Het is in het kader van deregulering aan de gemeenten overgelaten om voor kampeerterreinen te bepalen in hoeverre zij het wenselijk of noodzakelijk vinden om terzake beleid vast te leggen in een bestemmingsplan.

15.4. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Warmond" voorzag voor de kampeerterreinen aan het eind van de Boekhorsterweg niet in een maximum aantal of de soort kampeerplaatsen. Dit betekent, gelet op het met de intrekking van de WOR vervallen van het vergunningstelsel en de daarmee samenhangende voorschriften, dat vanaf 1 januari 2008 voor kampeerterreinen in de gemeente Teylingen geen maximaal aantal plaatsen geldt op grond van een planologische regeling.

15.5. Uit het vaststellingbesluit en de nota van beantwoording van zienswijzen, die deel uitmaakt van het plan, volgt dat de raad de planregeling voor de gronden aan het eind van de Boekhorsterweg met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 1" en "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 2" heeft overgenomen uit het voorheen geldende plan, maar zich daarbij tevens op het standpunt heeft gesteld dat deze planregeling actualisatie behoeft. De nota van beantwoording van zienswijzen licht toe dat bij het voorliggende plan de kampeerterreinen weliswaar conserverend zijn bestemd en het maximale aantal kampeermiddelen per kampeerterrein niet is vastgesteld, maar dat de plandelen voor deze kampeerterreinen niet voor de hele planperiode van tien jaar zullen gelden. Actualisatie van de planregeling voor de kampeerterreinen zal plaatsvinden in een planherziening, een zogenoemd veegplan. De planherziening zal worden voorbereid aansluitend aan de vaststelling van de "Visie Recreatie en toerisme". De nota vermeldt dat bij de planherziening onder meer het maximale aantal kampeermiddelen per kampeerterrein zal worden betrokken.

De Afdeling stelt vast dat de raad reeds bij de vaststelling van het plan voornemens was een nieuwe planregeling voor te bereiden voor de kampeerterreinen aan het eind van de Boekhorsterweg. In dit verband wijst de Afdeling erop dat de raad in het stelsel van de Wro bij het vaststellen van het plan een keuze dient te maken voor de bestemming en de bijbehorende planregels, die hij ruimtelijk aanvaardbaar en wenselijk acht. Hierbij past niet dat de raad volstaat met het vooralsnog overnemen van de voorheen geldende planregeling en de stelling dat actualisatie daarvan naderhand volgt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat hij bij de planvaststelling de planregeling voor de kampeerterreinen aan het eind van de Boekhorsterweg ruimtelijk aanvaardbaar heeft geacht. Hierbij is mede van belang dat ten tijde van de planvaststelling de in de WOR opgenomen kampeerregelgeving en de daaruit voortvloeiende kampeervoorschriften niet meer golden.

Het betoog slaagt.

15.6. Hetgeen het college van Kaag en Braassem overigens heeft aangevoerd behoeft geen bespreking meer.

15.7. In hetgeen het college van Kaag en Braassem heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 1" en "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 2" voor de kampeerterreinen aan het eind van de Boekhorsterweg in strijd met artikel 3:46 van de Awb zijn vastgesteld. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

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 planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

15.8. Ten aanzien van het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Het beroep van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B]

16. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] zijn eigenaren van het [woonschip] aan de [locatie 4] in Voorhout. Hun woonschip is 2,85 m hoog. Zij kunnen zich niet verenigen met het plan, voor zover dat voorziet in een maximale hoogte van 3 m. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] stellen dat voor hun woonschip in een grotere hoogte had moeten worden voorzien. Zij wijzen erop dat voor andere woonschepen wel is voorzien in een grotere maximale hoogte.

Voorts wijzen [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] op de gevolgen van de aanwezigheid van een vuilafvoerbedrijf in de nabijheid van hun woonschip. Zij wijzen erop dat de raad zich bij wijze van wederdienst ten onrechte niet welwillend opstelt wat betreft het toestaan van een grotere hoogte voor hun woonschip. Ter zitting hebben [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] toegelicht dat zij voor hun woonschip een maximale hoogte van 4,50 m wensen, zodat een nieuw woonschip met twee woonlagen mogelijk wordt. Hierdoor kan hun woonruimte worden verdubbeld.

16.1. De raad stelt dat voor woonschepen de op 17 december 2009 vastgestelde Woonschepenverordening Teylingen geldt en dat in het plan, wat betreft de maatvoering van woonschepen, hierbij is aangesloten. Ingevolge artikel 5, derde lid, aanhef en onder c, van deze verordening wordt een vergunning geweigerd indien een woonschip hoger is dan 3 m, tenzij het woonschip bij de inwerkingtreding van de verordening een hogere maatvoering had. De raad wijst erop dat aan [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] op 20 juni 2012 een vergunning is verleend met de maatvoering van hun woonschip.

16.2. Aan de [locatie 4] in Voorhout is de bestemming "Water" en de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - woonschip 53" en "specifieke vorm van wonen - woonschepenligplaats bebouwd gebied" toegekend.

Ingevolge artikel 2, lid 2.14, van de planregels, wordt onder hoogte van een woonschip (de uiterste hoogtemaat) verstaan de hoogte vanaf het waterpeil tot aan het hoogste punt van het woonschip, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antenne-installaties en naar de aard daarmee gelijk te stellen onderdelen.

Ingevolge artikel 55, lid 55.3.2, aanhef en onder f, geldt ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - woonschip" met de nummers 1 t/m 226 onder meer de regel dat de hoogte van het woonschip ten hoogste 3 m bedraagt, met dien verstande dat, indien de bestaande hoogte, zoals opgenomen in bijlage 4 bij de planregels, meer bedraagt dan 3 m, deze bestaande hoogte als maximaal mag worden aangehouden.

In bijlage 4 bij de planregels zijn de bestaande maten van de woonschepen op ligplaatsen in het plangebied opgenomen. De bijlage vermeldt dat het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] 2,85 m hoog is.

16.3. Het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] maakt deel uit van een lint van 20 woonschepen. Ten tijde van de planvaststelling waren zes van de twintig woonschepen substantieel hoger dan 3 m. Het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] ligt in de nabijheid van een massief, hoog gebouw, waar een legaal vuilafvoerbedrijf is gevestigd.

Over de door [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] gemaakte vergelijking met andere woonschepen, waarvoor een grotere hoogte is toegestaan, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. De raad heeft verklaard dat bij de vaststelling van het plan de situatie ter plaatse van het lint van woonschepen in ogenschouw is genomen. Ten tijde van de planvaststelling waren er zes woonschepen substantieel hoger dan 3 m. De raad heeft voor deze zes woonschepen de bestaande hoogte willen behouden en in het plan vastgelegd. Voor de overige woonschepen met een hoogte van ongeveer 3 m of lager, waaronder dat van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], is voorzien in een maximale hoogte van 3 m. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de situatie van de door [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] bedoelde woonschepen, die ten tijde van de planvaststelling al hoger waren dan 3 m, niet overeenkomt met hun situatie. De raad stelt zich voorts op het standpunt dat, indien de maximaal toegestane hoogte voor alle 20 woonschepen in het lint zou worden opgetrokken tot 4,50 m, dit zou leiden tot een lange, hoge massa. De raad acht dit in planologisch opzicht onwenselijk, met name omdat het lint ligt in de overgang van gedeeltelijk bebouwd gebied naar landelijk gebied met een open karakter. De raad wenst een geleidelijke overgang naar en de openheid van het landelijk gebied te behouden. Mede gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad in de omstandigheid dat het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] gedeeltelijk wegvalt tegen het hoge gebouw van het vuilafvoerbedrijf in redelijkheid geen aanleiding heeft behoeven te zien om de maximale hoogte van het woonschip te bepalen op 4,50 m.

16.4. Over de door [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] gevraagde wederdienst overweegt de Afdeling als volgt. Het gemeentelijke beleid terzake van woonschepen is opgenomen in de Woonschepenverordening Teylingen, die op 1 januari 2010 in werking is getreden. Ingevolge artikel 5, lid 3, aanhef en onder c, van deze

verordening wordt een vergunning geweigerd, indien een woonschip hoger is dan 3 m, tenzij dit woonschip ten tijde van de inwerkingtreding van de verordening een hogere maatvoering had en is opgenomen op de ligplaatsenkaart of een afwijkende maatvoering in het bestemmingsplan is toegestaan. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk. De raad heeft in overeenstemming met dit beleid de maximaal toegestane hoogte in het plan vastgesteld op 3 m. In de omstandigheid dat in de nabijheid van het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] een vuilafvoerbedrijf, met de bijbehorende gevolgen voor de omgeving, is gevestigd heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding gezien om bij wijze van wederdienst af te wijken van het gemeentelijke beleid en de maximaal toegestane hoogte voor het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] te vergroten. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat dit geen basis kan zijn voor gemeentelijk planologisch beleid.

16.5. In hetgeen [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad voor het woonschip van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] ten onrechte niet heeft voorzien in een maximale hoogte van 4,50 m.

Het betoog faalt.

16.6. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] ongegrond.

16.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat wat betreft

[appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Fort Marina B.V. en anderen en [appellante sub 2A] en [appellant sub 2B] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Finance Holding B.V. en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] ongegrond;

III. verklaart het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Teylingen van 30 april 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Teylingen", voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 1" en "Recreatie - Verblijfsrecreatie - kampeerterrein 2" aan het eind van de Boekhorsterweg;

V. draagt de raad van de gemeente Teylingen naar aanleiding van het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem op:

- om binnen een jaar na de verzending van deze uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak en met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit tot vaststelling van een plan voor de onder IV bedoelde planonderdelen te nemen en

- dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

VI. draagt de raad van de gemeente Teylingen naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 3] op:

- om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met inachtneming van overwegingen 7.5 en 7.6 de daar omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Teylingen van 30 april 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Teylingen" te herstellen en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Teylingen aan het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt;

VIII. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Teylingen van 30 april 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Teylingen", voor zover het betreft de plandelen, voor zover deze in strijd met artikel 2.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening nieuwe agrarische bebouwing toestaan voor reëel agrarische bedrijven, tot het moment waarop de Afdeling einduitspraak doet.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.S.D. Ramrattansing, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Ramrattansing
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2016