

Uitspraak 201801639/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1658
Datum uitspraak	22 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Agrarische gronden van de gemeente Westerveld" gewijzigd vastgesteld.

Volledige tekst

201801639/1/R3.

Datum uitspraak: 22 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Dwingeloo, gemeente Westerveld,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Westerveld,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Agrarische gronden van de gemeente Westerveld" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2019, waar [appellant], in de persoon van [appellant A], en de raad, vertegenwoordigd door L. Schuitema en J.G. Boer, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestreden plan geeft een herzien juridisch-planologisch kader voor het agrarische buitengebied van de gemeente Westerveld. Het bestreden plan is opgesteld ter reparatie van het in 2014 door de Afdeling deels vernietigde bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2012", vastgesteld op 5 juli 2012.

2. [appellant] stelt sinds 2016 een kampeerbedrijf te exploiteren op zijn perceel [locatie] te Dwingeloo, gemeente Westerveld. Hij komt op tegen het bestreden plan omdat zijn kampeerbedrijf niet als zodanig is bestemd. [appellant] beroept zich op de planologische voorgeschiedenis en stelt dat er sprake is van bestaand legaal gebruik van de recreatieve gebruiksmogelijkheden van zijn perceel.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Voorgeschiedenis

4. Op het perceel van [appellant] lag tot de inwerkingtreding van het plan "Buitengebied Westerveld" in 2012 een bestemmingsvlak met de bestemming "Bodemgebonden agrarisch bedrijven" en de aanduiding "recreatie". Op grond van de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 van de voormalige gemeente Dwingeloo mochten er binnen het vlak met deze aanduiding tot maximaal 25 standplaatsen voor kampeermiddelen (een tent, een tentwagen, een kampeerauto of caravan) aanwezig zijn.

In het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld" van 2012 is de bestemming "Bodemgebonden agrarisch bedrijven" samen met de aanduiding "recreatie" voor dit perceel komen te vervallen, ten gunste van de bestemming "Agrarisch - 2". Het uitbaten van een kampeerbedrijf was binnen die bestemming niet meer mogelijk.

Bij uitspraak van 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2942](#), heeft de Afdeling, voor zover in dit geschil van belang, het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" uit het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2012" vernietigd. Na de vernietiging van dit plandeel in 2014 heeft de raad tot aan het bestreden plan geen andere voorziening getroffen voor het perceel van [appellant].

Het bestreden plan "Buitengebied Agrarische gronden van de gemeente Westerveld" is vastgesteld als reparatieplan na de vernietiging in 2014. De raad heeft de bestemming "Agrarisch - 2" op het perceel van [appellant] in dit plan hernieuwd en conform het plan uit 2012 aan het perceel geen recreatieve bestemming toegekend.

Bestaand legaal gebruik

5. [appellant] stelt dat hij het perceel in Dwingeloo in 2016 heeft gekocht met de intentie om daar een recreatiebedrijf met een camping te beginnen. Hij stelt dat hij de camping op grond van het toen geldende bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 dat zelfde jaar legaal in

gebruik heeft genomen. De raad stelt zich volgens [appellant] ten onrechte op het standpunt dat het bestemmingsplan uit 1993 niet van toepassing is en dat de camping, of uitbreiding daarvan, niet is toegestaan. De raad had de camping volgens [appellant] vanwege het bestaande en legale gebruik als zodanig moeten bestemmen. Gezien de onenigheid over de kampeerbepemming verkeert [appellant] naar eigen zeggen in een onzekere rechtspositie. Hij stelt dat hij vanwege het geschil over de geldende bestemming economische schade heeft opgelopen omdat hij niet heeft kunnen inzetten op de ontwikkeling van zijn bedrijf.

5.1. Volgens de raad is er in beginsel geen sprake van een planologisch recht op basis waarvan [appellant] op dit perceel een camping mag exploiteren. Het bestemmingsplan uit 1993 is sterk verouderd. Op grond van de eisen van een goede ruimtelijke ordening kunnen aan plannen die ouder zijn dan tien jaar geen rechten worden ontleend, aldus de raad. Daarnaast stelt de raad dat het [recreatiebedrijf] van de vorige eigenaar tot uiterlijk 2012 heeft bestaan. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat zelfstandig kamperen, zonder koppeling met een agrarisch bedrijf, op grond van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied" uit 1993 niet is toegestaan. Gezien de samenhang van de recreatieve bestemming met een niet langer bestaand agrarisch bedrijf en de vaststelling dat het voorgaande plan sterk verouderd is, herleeft de recreatieve bestemming in planologisch opzicht niet, aldus de raad. Daarnaast is er van bestaand gebruik van de camping volgens de raad geen sprake. De raad concludeert dit aan de hand van luchtfoto's uit de periode 2016-2017 en een bezoek aan het perceel van [appellant].

5.2. In beginsel dient legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan te worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht, mits de raad aannemelijk maakt dat het gebruik binnen de planperiode wordt beëindigd. Met het overgangsrecht wordt immers beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

5.3. Bij het bestreden plan is aan een deel van de gronden van [appellant] de bestemming "Agrarisch - 2" toegekend. Deze bestemming maakt geen camping mogelijk ter plaatse van de gronden van [appellant].

Artikel 7, lid 7.1, van de voorschriften van bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 luidt:

"Bodemgebonden agrarische bedrijven

De als zodanig op de plankaart aangegeven gronden zijn bestemd voor veehouderijen, akkerbouw- of tuinbouwbedrijven, met de bijbehorende gebouwen, andere bouwwerken, erven en agrarische cultuurgronden.

(...)

De gronden aangeduid met "recreatie" zijn tevens bestemd voor een kampeerbedrijf met bijbehorende gebouwen, met dien verstande dat het aantal standplaatsen voor kampeermiddelen ten hoogste 25 mag bedragen."

Artikel 1, aanhef en onder s, lid 1.1, luidt:

"In deze voorschriften wordt verstaan onder:

s. kampeermiddel:

1. Een tent, een tentwagen, een kampeerauto of caravan;"

5.4. Na de vernietiging van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" uit het bestemmingplan "Buitengebied Westerveld" bij de voornoemde uitspraak van 6 augustus 2014, trad ten aanzien van die gronden het planologisch regime van het bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 opnieuw in werking. De raad heeft tot de vaststelling van het bestreden plan geen regeling getroffen voor de door de vernietiging geraakte gronden, waaronder de gronden van [appellant]. Dit betekent dat [appellant], toen hij het perceel in 2016 aankocht, binnen het bestemmingsvlak met de bestemming "Bodemgebonden agrarisch bedrijf" en de aanduiding "recreatie", voor zover dit vlak was gelegen binnen het vlak met de bestemming "Agrarisch - 2" uit het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld", legaal een camping mocht oprichten. Uit de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat hiervoor de aanwezigheid van een agrarisch bedrijf vereist is.

De Afdeling acht de stelling van de raad dat er in de periode 2016-2017 geen sprake was van bestaand gebruik van de camping onvoldoende onderbouwd. Eén luchtfoto uit 2016 en één luchtfoto uit 2017 zijn samen met een bezoek aan het perceel op 3 april 2017 onvoldoende om die stelling te ondersteunen. [appellant] heeft ter zitting stukken overgelegd waaruit volgt dat hij in 2016 € 318.230,00 heeft geïnvesteerd in "Camping en opslag [locatie]". Verder volgt uit deze stukken dat hij tussen 25 en 28 mei 2017 en tussen 18 juni en 21 juni 2017, voor het bestreden plan werd vastgesteld, gasten op zijn camping heeft ontvangen. De Afdeling acht het, mede gelet op het verhandelde ter zitting, aannemelijk dat er in 2017, voor de vaststelling van het bestreden plan, sprake was bestaand legaal gebruik van een camping op het perceel van [appellant].

Bij het bestreden plan is aan een deel van de gronden van [appellant] wederom de bestemming "Agrarisch -2" toegekend. Deze bestemming maakt ter plaatse van de gronden van [appellant] waar vóór het bestreden plan het gebruik als camping was toegestaan, geen camping mogelijk. Nu de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat het bestaande legale gebruik als camping binnen de planperiode zal worden beëindigd, heeft hij niet deugdelijk gemotiveerd waarom het gebruik als camping niet als zodanig is bestemd maar onder het gebruiksovergangsrecht van het bestreden plan is gebracht.

Het betoog slaagt.

Concreet voornemen

6. [appellant] stelt dat hij zijn camping in 2016 legaal is gestart en dat hij de gemeente op dat moment op de hoogte heeft gesteld van zijn uitbreidingsplannen. De raad stond in beginsel positief tegenover dit voornemen, aldus [appellant]. De raad heeft hem echter tegengeworpen dat een bestaand planologisch recht ontbrak en dat hij eerst een concreet plan moest indienen voor de camping. Volgens [appellant] is het indienen van een concreet plan gezien het bestaand legaal gebruik geen voorwaarde om de bestaande bestemming en het gebruik te kunnen behouden. Volgens [appellant] heeft de raad geen duidelijkheid gegeven over welke bestemmingsplanregels op zijn perceel van toepassing zijn. Dit maakt het opstellen van een concreet plan onmogelijk, aldus [appellant]. Hij heeft op 4 april 2017 een principeverzoek en op 31 mei 2017 een aanvulling daarop ingediend bij de raad, inhoudende een verzoek tot medewerking aan de uitbreiding van de camping. Met dit principeverzoek heeft de raad vervolgens ten onrechte niets gedaan, aldus [appellant].

6.1. Volgens de raad is het door [appellant] ingediende principeverzoek niet concreet genoeg.

Zonder een concreet plan kan niet worden afgewogen of een camping op deze locatie op basis van de bestaande beleids- en wettelijke kaders ruimtelijk aanvaardbaar is, aldus de raad.

6.2. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

6.3. Voor beantwoording van de vraag of het plan van [appellant] ten tijde van de vaststelling van het bestreden plan voldoende concreet was, is het volgende van belang. [appellant] heeft de raad bij brief van 4 april 2017 om een toezegging verzocht waaruit blijkt dat de raad in principe bereid is om mee te werken aan de uitbreiding van de recreatieve gebruiksmogelijkheden van zijn perceel, in de vorm van een kleinschalig chaletpark. In deze brief staat dat [appellant] op een reactie van de raad wacht voordat hij zijn initiatief laat uitwerken door een gespecialiseerd bureau. De Afdeling leidt daaruit af dat er weliswaar sprake was van een voornemen tot uitbreiding, maar niet van concrete bouw- of ontwikkelingsplannen die als zodanig in het bestemmingsplan konden worden opgenomen. De bij de brief van 4 april 2017 gevoegde situatieschets en de door [appellant] op 31 mei 2017 ingediende aanvulling op het principeverzoek maken dat niet anders.

Gelet op het voorgaande stelt de Afdeling vast dat er geen sprake was van een concreet initiatief op grond waarvan de raad in de kader van de vaststelling van het bestemmingsplan een ruimtelijke afweging kon maken.

Het betoog faalt.

Conclusie

7. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" en de bijbehorende dubbelbestemming en aanduidingen voor het perceel [locatie] te Dwingeloo, voor zover gelegen binnen het voormalige bestemmingsvlak met de bestemming "Bodemgebonden agrarische bedrijven" en de aanduiding "recreatie", zoals opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 van de voormalige gemeente Dwingeloo, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

8. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel 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.

Proceskostenveroordeling

9. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van 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 raad van de gemeente Westerveld van 27 juni 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Agrarische gronden van de gemeente Westerveld", voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" en de bijbehorende dubbelbestemming en aanduidingen voor het perceel [locatie] te Dwingeloo, voor zover gelegen binnen het voormalige bestemmingsvlak met de bestemming "Bodemgebonden agrarische bedrijven" en de aanduiding "recreatie", zoals opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebieden" uit 1993 van de voormalige gemeente Dwingeloo;

III. draagt de raad van de gemeente Westerveld op om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van het onder II. genoemde plandeel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Westerveld tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen kosten tot een bedrag van € 58,50 (zegge: achtenvijftig euro en vijftig cent);

V. gelast dat de raad van de gemeente Westerveld aan [appellant A] en

[appellant B] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.J.C. van den Broek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Van den Broek w.g. Lap
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2019

288-913.