

Uitspraak 201707541/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 1 augustus 2018
Tegen: de raad van de gemeente Lingewaard
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2553**

201707541/1/R1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1A] en anderen, wonend te Bemmelen, gemeente Lingewaard,
2. [appellante sub 2], wonend te Bemmelen, gemeente Lingewaard,

en

de raad van de gemeente Lingewaard,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Herstelplan Park Lingezege" (hierna: het herstelplan) vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juli 2018, waar [appellante sub 1A] en anderen, te weten [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], bijgestaan door mr. J.J.H. Hulshof, advocaat te Arnhem, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. P.J.G. Goumans, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door R.L. Noppen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Tussen Arnhem en Nijmegen wordt het landschapspark 'Park Lingezege' gerealiseerd. Om de realisatie van dit park mogelijk te maken zijn voor de gronden van dit landschapspark, gelegen binnen

de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe, de bestemmingsplannen 'Park Lingezen' door de gemeenteraden van beide gemeenten vastgesteld.

Het herstelplan voorziet in een aanpassing van de planregeling voor het landschapspark op het grondgebied van de gemeente Lingewaard.

De aanpassing voor de locatie Doornik 1a ziet op bij een woning aanwezige bestaande verblijfsrecreatieve voorzieningen en functies, die niet in de bestemmingsregeling voor de locatie waren opgenomen.

De aanpassing voor de [locatie 1] ziet op de verschuiving van de begrenzing tussen de hier na de sanering van het glastuinbouwbedrijf te realiseren bestemmingen "Wonen" en "Natuur".

[appellante sub 1A] en anderen en [appellante sub 2] kunnen zich met de aanpassingen voor Doornik 1a onderscheidenlijk [locatie 1] niet verenigen. Voorts had volgens [appellante sub 2] het perceel [locatie 2] in het herstelplan moeten worden opgenomen.

Toetsingskader

2. 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.

Ontvankelijkheid beroep [appellante sub 1A] en anderen

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

[appellant sub 1B] en [appellant sub 1C] hebben geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht.

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

Deze omstandigheid doet zich niet voor. Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C] gestelde omstandigheid dat het lokale huis-aan-huisblad niet altijd in het buitengebied wordt bezorgd.

Het beroep van [appellante sub 1A] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], is niet-ontvankelijk.

4. Hierna zullen [appellante sub 1A] en anderen worden aangeduid als [appellante sub 1].

Beroep [appellante sub 1] inhoudelijk

5. [appellante sub 1] woont in het deelgebied "De Woerdt" van het landschapspark. Haar

woonperceel grenst aan de noordwestzijde van het plangebied. Zij vreest verstoring van haar rust en privacy door de in het herstelplan geboden mogelijkheid om de locatie Doornik 1a te gebruiken voor maatschappelijke en recreatieve doeleinden.

6. In het bestemmingsplan "Park Lingezege" waren de gronden voor de locatie Doornik 1a bestemd als "Agrarisch - De Woerd" en "Wonen". Voor beide bestemmingen was een binnenplanse afwijkmogelijkheid opgenomen voor recreatieve nevenactiviteiten in de vorm van een kleinschalig kampeerterrein en voor het organiseren van tijdelijke evenementen.

In het herstelplan is aan de agrarische gronden de bestemming "Agrarisch - De Woerd" toegekend. Aan een deel van die gronden is ook de functieaanduiding "recreatie" toegekend om aldaar recreatief verblijf in wigwams mogelijk te maken. Voor de gronden met de bestemming "Wonen" is gedeeltelijk ook die functieaanduiding opgenomen en daarnaast de aanduiding "maatschappelijk", ten behoeve van de exploitatie van een theater/multifunctionele ruimte, de aanduiding "specifieke vorm van wonen - zalmroerij" voor de op de gronden met die aanduiding geëxploiteerde zalmroerij, en de aanduiding "terras" voor het bijbehorende terras.

7. [appellante sub 1] betoogt dat een onderbouwing van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gewijzigde bestemmingen ontbreekt. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van haar woon- en leefklimaat. Ten onrechte heeft de raad volstaan met te verwijzen naar de mogelijkheden die het vorige plan met inbegrip van de daarin opgenomen ontheffingsmogelijkheden bood. [appellante sub 1] vreest in het bijzonder voor overlast als gevolg van de camping en het terras bij het theater. Haar privacy zal door die activiteiten ook worden aangetast. [appellante sub 1] voert tevens aan dat de raad niet is ingegaan op haar betoog in de zienswijze dat het nieuwe plan geen rekening houdt met de effecten van de mogelijk gemaakte ontwikkelingen op het stiltegebied "Oude Waal", de Groene ontwikkelingszone en het Nationaal Landschap "Ooipolder en Rijnstrangen". In zoverre heeft de raad in strijd gehandeld met de provinciale omgevingsverordening. [appellante sub 1] bestrijdt ook het standpunt van de raad dat geen significante effecten te verwachten zijn van de nieuw toegestane functies op nabij gelegen Natura 2000-gebieden.

7.1. De raad wijst op de op 5 maart 2015 verleende omgevingsvergunning voor een kleinschalig kampeerterrein op het perceel Doornik 1 te Bemmelen voor een periode van vijf jaren, waarbij kamperen uitsluitend is toegestaan van 15 maart tot en met 31 oktober. Deze vergunning is onherroepelijk. De belangafweging heeft in dat kader plaatsgevonden.

Ook wijst de raad erop dat twee jaren achtereen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid op grond van het bestemmingsplan "Park Lingezege" om bij omgevingsvergunning voor maximaal 10 evenementen af te wijken van het bestemmingsplan. Het gaat om een evenementenvergunning voor het organiseren van theatervoorstellingen. Nu deze vergunning al twee achtereenvolgende jaren is verleend, wordt de mogelijkheid voor het toestaan van evenementen bij recht in het plan opgenomen. Bij de vergunningverlening heeft een belangenafweging plaatsgevonden, aldus de raad.

7.2. In de plantoelichting staat dat op de locatie Doornik in de huidige situatie sprake is van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing, waarin twee woningen, met daarbij een zalmroerij en een theater/multifunctionele ruimte met bijbehorend terras zijn ondergebracht. Op de bijbehorende huiskavel vindt verder verblijfsrecreatie plaats in de vorm van de verhuur van wigwams. Het theater/de multifunctionele ruimte is tevens bedoeld als natweeraccommodatie voor de in de wigwams verblijvende recreanten. In de vigerende bestemmingsregeling is enkel de aanwezigheid van de twee woningen geregeld. De bestaande recreatieve activiteiten en functies zijn abusievelijk niet planologisch vastgelegd. Om hierin te voorzien worden de aanwezigheid van verblijfsrecreatie in de vorm van verblijf in wigwams en de aanwezigheid van de zalmroerij en het theater/de multifunctionele ruimte met bijbehorend terras in hun huidige vorm en omvang mogelijk gemaakt.

In de plantoelichting staat voorts dat met de reparatie van het vigerende bestemmingsplan 'Park Lingezege' geen sectorale aspecten in het geding zijn. De vigerende bestemmingen en bijbehorende

regels worden, aldus de plantoelichting, veelal een op een overgenomen. De planologisch-juridische regeling wordt nader afgestemd op de feitelijke situatie, dan wel aangepast op de feitelijke uitvoering van eerder bepaalde, maar niet ruim genoeg geformuleerde ontwikkelingsmogelijkheden. Derhalve zijn nadere onderzoeken op het gebied van bodem, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, archeologie, en flora/fauna niet noodzakelijk.

7.3. Artikel 4 (Agrarisch - De Woerdt) van de planregels bij het herstelplan luidt:

"4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch - De Woerdt' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

k. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'recreatie', verblijfsrecreatie in de vorm van verblijf in wigwams;"

Artikel 8 (Wonen) luidt:

"8.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

c. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk', een theater en/of multifunctionele ruimte en/of slechtweer accommodatie binnen de bestaande bebouwing ten behoeve van een aangrenzende verblijfsrecreatieve voorziening met verblijf in wigwams dan wel bed & breakfast;

d. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'recreatie', een bed & breakfast binnen de bestaande bebouwing, met dien verstande dat:

1. het aantal slaapplekken maximaal bedraagt, zijnde maximaal 4 slaapverblijven, waarbij de maximale oppervlakte per slaapverblijf 30 m² mag bedragen;
2. het aantal aaneengesloten nachten gedurende welke gebruik gemaakt mag worden van de bed & breakfast maximaal 45 bedraagt;
3. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;

e. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - zalmrokerij' een zalmrokerij met bijbehorende detailhandel inherent aan de zalmrokerij binnen de bestaande bebouwing;

f. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'terras', een terras behorende bij het theater en/of multifunctionele ruimte en/of slechtweer accommodatie;

[...]"

7.4. De Afdeling stelt vast dat met het herstelplan sprake is van een verruiming van de gebruiksmogelijkheden van de locatie Doornik 1a ten opzichte van de mogelijkheden op grond van het voorgaande plan. De bestaande recreatieve en verblijfsrecreatieve activiteiten en functies waren daarin niet vastgelegd in de vorm en omvang die zij thans hebben. Het bestaande kampeerterrein met verblijf in wigwams wordt in het herstelplan bij recht planologisch mogelijk gemaakt. Ook het theater/de multifunctionele ruimte en de zalmrokerij, met bijbehorend terras, worden voor het eerst planologisch mogelijk gemaakt.

7.5. Over het betoog van [appellante sub 1], onder verwijzing naar bij het Besluit milieueffectrapportage behorende Bijlage, onderdeel D, onder D10, dat voor de in het herstelplan mogelijk gemaakte kampeeractiviteiten ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling is gemaakt, overweegt de Afdeling dat [appellante sub 1] dit eerst ter zitting naar voren heeft gebracht.

Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

De Afdeling is van oordeel dat het eerst ter zitting aanvoeren van de hiervoor genoemde nieuwe beroepsgrond in strijd is met de goede procesorde. Er zijn geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het voor [appellante sub 1] redelijkerwijs niet mogelijk was deze beroepsgrond eerder aan te voeren. De Afdeling zal deze beroepsgrond buiten beschouwing laten.

7.6. De raad heeft ter zitting verklaard dat bij nader inzien, gelet op de effecten van de in het herstelplan mogelijk gemaakte activiteiten voor de omgeving, onder andere wat betreft geluid en geur, nadere beperkingen moeten worden gesteld aan die activiteiten. Daarbij heeft de raad met name het oog op een beperking van de openingstijden. In dit verband heeft de raad erop gewezen dat voor zover [appellante sub 1] klaagt over overlast door horeca-activiteiten en ter plaatse georganiseerde bruiloften, deze aldaar niet zijn toegestaan. Daartegen zal handhavend worden opgetreden.

Voorts heeft de raad naar voren gebracht dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de effecten van de activiteiten binnen het plangebied op nabij gelegen Natura 2000-gebieden.

Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

7.7. Over het betoog van [appellante sub 1] dat het herstelplan in strijd is met de Omgevingsverordening Gelderland, in welk verband is aangevoerd dat niet is onderzocht of de kernkwaliteiten als bedoeld in artikel 2.7.2 van die verordening worden aangetast, overweegt de Afdeling dat, nu er ten opzichte van het voorgaande plan sprake is van een verruiming van de gebruiksmogelijkheden op de locatie Doornik 1a, de raad niet heeft mogen volstaan met te verwijzen naar het onderzoek dat aan het voorgaande plan ten grondslag lag. De raad heeft het herstelplan in zoverre niet met de daarbij te betrachten zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

8. Het beroep van [appellante sub 1], voor zover ontvankelijk, is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Agrarisch - De Woerdt" en "Wonen" voor de locatie Doornik 1a te Bemmelen. De raad heeft ter zitting aangegeven het geconstateerde gebrek te zullen herstellen in de procedure tot vaststelling van een nieuw bestemmingsplan voor Park Lingezege. [appellante sub 1] heeft verklaard daarmee in te stemmen. De Afdeling ziet mede gelet daarop geen aanleiding om een bestuurlijke lus toe te passen.

9. De Afdeling verstaat dat de raad in het kader van de voorbereiding van het nieuwe herstelbesluit,

ter waarborging van de belangen van omwonenden, acht zal slaan op de noodzaak van verdere beperkingen van de op de locatie Doornik 1a planologisch mogelijk te maken activiteiten, in het bijzonder betreffende de camping en het terras, en daarbij mede zal betrekken de cumulatie van de effecten van de diverse activiteiten op de omgeving. Tevens heeft de raad ter zitting verklaard dat hij bij het nieuwe herstelbesluit zal betrekken, dat in artikel 1, lid 1.2, van de planregels van het herstelplan, wat betreft de toepasselijkheid van die planregels, abusievelijk de locatie Doornik 1a niet is opgenomen.

10. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beroep [appellante sub 2]

11. [appellante sub 2] woont op het perceel [locatie 1] en stelt achter de woning gelegen gronden die deel uitmaken van het perceel kadastraal bekend gemeente Ressen, sectie C, nummer 199, in eigendom te hebben verkregen. Het is haar bedoeling een deel van deze gronden toe te voegen aan het woonperceel en het overige deel te gebruiken als weiland voor het houden van schapen en paarden. Ook is [appellante sub 2] eigenaar van het naastgelegen perceel [locatie 2]. Zij wil de aldaar aanwezige glasopstand laten slopen en ter plaatse een paardenfokkerij, met schapen, exploiteren.

12. [appellante sub 2] voert ten aanzien van de [locatie 1] aan dat de bestemming "Wonen" ten opzichte van het ontwerp ten onrechte is versmald en een beperkte strook achter het perceel agrarisch is bestemd. Daarmee is niet het gehele verworven perceel omgezet naar een agrarische bestemming. De planbegrenzing dient te worden gewijzigd, zodat ook de rest van het aangekochte perceel met een agrarische bestemming daarbinnen valt.

12.1. Aan het perceel [locatie 1] is voor het grootste deel de bestemming "Wonen" toegekend. Aan een aan dat deel grenzende strook is de bestemming "Agrarisch - De Woerdt" toegekend.

12.2. Ter zitting heeft de raad verklaard dat over het door [appellante sub 2] bedoelde perceel achter haar woning sprake is van miscommunicatie tussen de gemeente en [appellante sub 2]. Had de raad de bedoeling van [appellante sub 2] eerder begrepen, dan was het aangekochte perceel in het herstelplan volledig meegenomen.

Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

13. [appellante sub 2] stelt zich over de locatie [locatie 2] op het standpunt dat deze locatie ten onrechte buiten de planbegrenzing is gebleven. De beoogde ruimtelijke verbetering ter plaatse kan nu niet plaatsvinden. [appellante sub 2] wenst aldaar een paardenfokkerij te realiseren met een bedrijfswoning.

13.1. De raad stelt dat er geen uitgewerkt plan ligt voor functiewijziging van de kassen op perceel [locatie 2] naar een productiegerichte paardenfokkerij en -houderij.

13.2. Het perceel [locatie 2] heeft in het bestemmingsplan "Park Lingezege" de bestemming "Agrarisch - De Woerdt" en de functieaanduiding "glastuinbouw".

Hetgeen [appellante sub 2] in dit verband heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van het opnemen van het perceel [locatie 2] in het herstelplan. De raad heeft de plannen van [appellante sub 2] niet concreet genoeg mogen achten om een ruimtelijke afweging te maken. Daarbij betreft de Afdeling dat niet is gebleken van een zodanige samenhang tussen het in het herstelplan begrepen perceel [locatie 1] en het daarnaast

gelegen perceel [locatie 2] dat een planologische regeling voor deze locatie niet in een ander bestemmingsplan kan worden opgenomen.

Het betoog faalt.

14. Het beroep van [appellante sub 2] is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het betreft het plandeel met de bestemmingen "Wonen" en "Agrarisch - De Woerd" voor het perceel [locatie 1]. De raad heeft ter zitting aangegeven het geconstateerde gebrek te zullen herstellen in de procedure tot vaststelling van een nieuw bestemmingsplan voor Park Lingezegen. [appellante sub 1] heeft verklaard daarmee in te stemmen. De Afdeling ziet mede gelet daarop geen aanleiding om een bestuurlijke lus toe te passen.

15. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 1] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C], niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 1] en anderen, voor zover ontvankelijk, en het beroep van [appellante sub 2] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Lingewaard van 13 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingplan "Herstelplan Park Lingezegen", voor zover het betreft:

- de plandelen met de bestemming "Agrarisch" en "Wonen" voor de locatie Doornik 1a te Bommel;
- het plandeel met de bestemmingen "Wonen" en "Agrarisch - De Woerd" voor het perceel [locatie 1];

IV. draagt de raad van de gemeente Lingewaard op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Lingewaard tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:

- bij [appellante sub 1] tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- bij [appellante sub 2] tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Lingewaard aan [appellante sub 1] en aan [appellante sub 2] het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van in beide gevallen € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Polak w.g. Zwemstra
voorzitter griffier

