

Uitspraak 201803268/3/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2364
Datum uitspraak	7 oktober 2020
Inhoudsindicatie	Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3857, (hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling de raad van de gemeente Drimmelen opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 1 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" te herstellen. In het beroep van [appellanten sub 1] heeft de Afdeling in 14.4 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 1 februari 2018 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De Afdeling heeft daartoe over de als ondergeschikte nevenactiviteit op het perceel [locatie 1] toegestane minicamping overwogen dat, anders dan de raad wil, in de planregels niet is geregeld dat de bij recht toegestane ondersteunende horeca binnen de bestaande gebouwen ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" moet plaatsvinden en er ook geen nieuwe gebouwen voor ondersteunende horeca binnen en buiten het bouwvlak mogen worden opgericht.

Volledige tekst

201803268/3/R2.

Datum uitspraak: 7 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Drimmelen,
 2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te Made, gemeente Drimmelen,
- en
- de raad van de gemeente Drimmelen,
- verweerder.

Procesverloop

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 13 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3857](#), (hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 1 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" te herstellen. De tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 5 maart 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" opnieuw, gewijzigd, vastgesteld.

[appellanten sub 1] en [appellanten sub 2] zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze naar voren te brengen over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld. Zij hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Het beroep van [appellanten sub 1]

Het besluit van 1 februari 2018

1. In het beroep van [appellanten sub 1] heeft de Afdeling in 14.4 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 1 februari 2018 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De Afdeling heeft daartoe over de als ondergeschikte nevenactiviteit op het perceel [locatie 1] toegestane minicamping overwogen dat, anders dan de raad wil, in de planregels niet is geregeld dat de bij recht toegestane ondersteunende horeca binnen de bestaande gebouwen ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" moet plaatsvinden en er ook geen nieuwe gebouwen voor ondersteunende horeca binnen en buiten het bouwvlak mogen worden opgericht.

In het beroep van [appellanten sub 1] heeft de Afdeling voorts in 16.3 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 1 februari 2018 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De Afdeling heeft daartoe ten aanzien van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in artikel 4, lid 4.5, onder 4.5.1, van de planregels overwogen dat, anders dan de raad wil en heeft beoogd, niet is geregeld dat gebouwde voorzieningen ten behoeve van kleinschalig kamperen, zoals sanitaire voorzieningen en gebouwen voor aan de minicamping ondersteunende horeca, alleen ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" mogen worden opgericht.

1.1. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak is het beroep van [appellanten sub 1] tegen het besluit van 1 februari 2018 gegrond. Dit besluit dient, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" en ten dele de aanduidingen "bouwvlak" en "specifieke vorm van agrarisch - 32" voor het perceel [locatie 1], wegens strijd met artikel 3:2

van de Awb te worden vernietigd.

1.2. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om met inachtneming van 14.4 te voorzien in een passende planregeling, op basis waarvan de bij recht toegestane ondersteunende horeca binnen de bestaande gebouwen ter plaatse van de aanduiding "bouwwlak" moet plaatsvinden, en er geen nieuwe gebouwen voor ondersteunende horeca binnen en buiten het bouwwlak mogen worden opgericht.

Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad ook opgedragen om met inachtneming van 16.3 te voorzien in een passende planregeling, op basis waarvan gebouwde voorzieningen zoals sanitaire voorzieningen en gebouwen voor ondersteunende horeca ook op grond van de afwijkingsbevoegdheid in artikel 4, lid 4.5, onder 4.5.1, van de planregels uitsluitend binnen het bouwwlak mogen worden opgericht.

Het besluit van 5 maart 2020

2. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij het besluit van 5 maart 2020 het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" opnieuw, gewijzigd, vastgesteld.

De raad heeft ten opzichte van het oorspronkelijke besluit aan artikel 4, lid 4.1, onder 4.1.2, sub g, punt 2, van de planregels de zinsnede "in bestaande gebouwen ter plaatse van het bouwwlak" toegevoegd.

Verder heeft de raad aan artikellid 4.2, onder 4.2.2., een nieuw sub c, toegevoegd, dat luidt: "Bestaande bedrijfsgebouwen ten behoeve van nevenfuncties, met inbegrip van ondersteunende horeca, als bedoeld in 4.1.2.".

De raad heeft ten opzichte van het oorspronkelijke besluit voorts wijzigingen aangebracht in artikel 4, lid 4.5, onder 4.5.1, sub f en g, van de planregels. In sub f, over gebouwde voorzieningen zoals sanitaire voorzieningen, is de zinsnede "of bijbehorend bestemmingsvlak" verwijderd. Verder is in sub g, over gebouwen voor ondersteunende horeca, de zinsnede "uitsluitend ter plaatse de aanduiding "bouwwlak" of bijbehorend bestemmingsvlak" verwijderd en de zinsnede "is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "bouwwlak"" toegevoegd.

3. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

De Afdeling stelt vast dat met het besluit van 5 maart 2020 niet geheel tegemoet is gekomen aan het beroep van [appellanten sub 1] tegen het besluit van 1 februari 2018. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb moet hun beroep daarom worden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 5 maart 2020.

4. Hierna zal de Afdeling aan de hand van de door [appellanten sub 1] naar voren gebrachte zienswijzen beoordelen of de raad met het gewijzigd vaststellen van het plan heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de betogen van [appellanten sub 1] dat de planregeling en de afwijkingsbevoegdheid negatieve gevolgen hebben voor hun woon- en leefklimaat en in strijd zijn met artikel 3.1, tweede lid, onder d, van de Verordening ruimte Noord-Brabant (hierna: de Verordening).

5. [appellanten sub 1] hebben in hun zienswijze te kennen gegeven dat zij zich niet met het besluit van 5 maart 2020 kunnen verenigen. [appellanten sub 1] betogen dat het plan ten onrechte niet uitsluit dat gebouwen voor ondersteunende horeca buiten het bouwwlak zijn toegestaan. Zij wijzen in dit verband op de formulering van artikel 4, lid 4.2, onder 4.2.2, sub c, van de planregels.

5.1. De raad heeft ten opzichte van het oorspronkelijke besluit de planregels aangepast, in die zin dat artikel 4, lid 4.1, onder 4.1.2, sub g, punt 2, is gewijzigd en dat aan lid 4.2, onder 4.2.2., een nieuw sub c is toegevoegd. In de eerstgenoemde bepaling is geregeld dat ondersteunende horeca is toegestaan binnen de bestaande gebouwen ter plaatse van de aanduiding "bouwwlak". Daarnaast is in het tweede genoemde artikellid bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "bouwwlak" uitsluitend mogen worden gebouwd en zijn toegestaan, bestaande bedrijfsgebouwen ten behoeve van nevenactiviteiten, met inbegrip van ondersteunende horeca, als bedoeld onder 4.1.2. De Afdeling is van oordeel dat uit het samenstel van deze planregels dient te worden afgeleid dat de - bij recht toegestane - ondersteunende horeca binnen de bestaande gebouwen ter plaatse van de aanduiding "bouwwlak" moet plaatsvinden, en er geen nieuwe gebouwen voor ondersteunende horeca binnen en buiten het bouwwlak mogen worden opgericht. Zij betreft hierbij dat artikel 4, lid 4.2, onder 4.2.6, van de planregels niet voorziet in de mogelijkheid om buiten het bouwwlak nieuwe gebouwen te realiseren. Het betoog faalt.

6. [appellanten sub 1] hebben geen inhoudelijke zienswijze ingediend over de aangebrachte wijzigingen in artikel 4, lid 4.5, onder 4.5.1, sub f en g, van de planregels. Dit betekent dat [appellanten sub 1] op deze onderdelen geen beroepsgronden tegen het besluit van 5 maart 2020 hebben aangevoerd.

7. Ten aanzien van het betoog van [appellanten sub 1] dat de planregeling voor ondersteunende horeca negatieve gevolgen heeft voor hun woon- en leefklimaat, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge de gewijzigde planregeling is ondersteunende horeca bij recht uitsluitend toegestaan binnen de bestaande gebouwen ter plaatse van de aanduiding "bouwwlak" op het perceel [locatie 1], en mogen er geen nieuwe gebouwen voor ondersteunende horeca binnen en buiten het bouwwlak worden opgericht. Blijkens de verbeelding bedraagt de kortste afstand tussen de gronden met de aanduiding "bouwwlak" op het perceel [locatie 1] en de woonbestemming voor het perceel van [appellanten sub 1] op het adres [locatie 2], ongeveer 30 meter. Gelet op deze afstand is de Afdeling van oordeel dat de aantasting van het woon- en leefklimaat in dit geval niet zodanig ernstig zal zijn dat de raad hieraan een doorslaggevend gewicht had moeten toekennen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het plan voorschrijft dat de ondersteunende horeca inpandig moet plaatsvinden en een groene haag de beide percelen scheidt. Voor zover [appellanten sub 1] er voorts op wijzen dat dat het plan voorziet in een verruiming van de oppervlakte van ondersteunende horeca, namelijk van een gebruiksvloeroppervlakte van 35 m² naar een horecagebruiksruimte van 50 m², is de Afdeling van oordeel dat deze toename niet dusdanig is dat dit zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellanten sub 1].

Op grond van het bepaalde in artikel 4, lid 4.5, onder 4.5.1, sub g, van de planregels, is bij toepassing van de relevante afwijkingsbevoegdheid ondersteunende horeca ook alleen binnen het bouwwlak toegestaan. Gelet hierop zal dit niet leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellanten sub 1]. Het betoog faalt.

8. De Afdeling volgt het betoog van [appellanten sub 1] dat de planregeling - zowel de regeling bij recht als de afwijkingsbevoegdheid - in strijd is met artikel 3.1, tweede lid, onder d, van de Verordening, niet. Dit artikel schrijft voor dat een bestemmingsplan voor gronden buiten bestaand stedelijk gebied bepaalt dat gebouwen binnen het bouwperceel zoals bedoeld in de Verordening worden opgericht. Nu ingevolge het plan de gebouwen voor ondersteunende horeca alleen binnen het bouwwlak zijn toegestaan, is het plan in

overeenstemming met artikel 3.1, tweede lid, onder d, van de Verordening. Het betoog faalt.
9. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellanten sub 1] tegen het besluit van 5 maart 2020 ongegrond.

Het beroep van [appellanten sub 2]

Het besluit van 1 februari 2018

10. In het beroep van [appellanten sub 2] heeft de Afdeling in 22.3 van de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 1 februari 2018 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De Afdeling heeft daartoe overwogen dat het plan door de gewijzigde begripsbepaling van intensieve veehouderij, in het bijzonder door het schrappen van de zinsnede "geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt" ten opzichte van de bepaling in het bestemmingsplan "Buitengebied", in ruimere gebruiksmogelijkheden voorziet voor de gronden aan de [locatie 3], waaronder de uitloop van dieren in de open lucht. Dit terwijl uit de plantoelichting blijkt dat de raad heeft beoogd dat de aangepaste definitie van intensieve veehouderij niet leidt tot extra omschakelingsmogelijkheden.

10.1. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak is het beroep van [appellanten sub 2] tegen het besluit van 1 februari 2018 gegrond. Dit besluit dient, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij" voor het perceel [locatie 3], wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

10.2. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om met inachtneming van 22.3 te voorzien in een passende planregeling, op basis waarvan de aangepaste definitie van intensieve veehouderij niet leidt tot extra omschakelingsmogelijkheden.

Het besluit van 5 maart 2020

11. Zoals hiervoor al vermeld, heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak bij het besluit van 5 maart 2020 het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" opnieuw, gewijzigd, vastgesteld.

De raad heeft ten opzichte van het oorspronkelijke besluit aan artikel 3, lid 3.4, onder 3.4.1, van de planregels een nieuw sub p toegevoegd, dat luidt: "Ter plaatse van de aanduiding "intensieve veehouderij" het agrarisch grondgebruik ten behoeve van onoverdekte uitloop van pluimvee (waaronder wordt begrepen kippen, eenden, ganzen, kalkoenen, parelhoenders, struisvogels e.d.), met uitzondering van bestaand gebruik".

11.1. De Afdeling stelt vast dat met het besluit van 5 maart 2020 niet geheel tegemoet is gekomen aan het beroep van [appellanten sub 2] tegen het besluit van 1 februari 2018. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb moet hun beroep daarom worden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 5 maart 2020.

11.2. Hierna zal de Afdeling aan de hand van de door [appellanten sub 2] naar voren gebrachte zienswijzen beoordelen of de raad met het gewijzigd vaststellen van het plan heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

11.3. [appellanten sub 2] hebben in hun zienswijze uiteengezet dat zij zich niet met het besluit van 5 maart 2020 kunnen verenigen.

[appellanten sub 2] betogen dat het gewijzigd vastgestelde plan alsnog extra omschakelmogelijkheden biedt voor intensieve veehouderijen. Aangezien het plan een

bedrijfsvoering met overdekte uitloop van kippen toestaat, voorziet het plan in de omschakeling naar een bedrijfsvoering die niet geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt. De negatieve gevolgen hiervan voor de omgeving, waarin zij wonen, zijn bij de vaststelling van het plan onvoldoende bezien.

11.4. De Afdeling stelt vast dat de raad de ten opzichte van het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" aangepaste begripsbepaling van intensieve veehouderij bij het besluit van 5 maart 2020 ongewijzigd heeft gelaten.

Om het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek te herstellen heeft de raad de onoverdekte uitloop van pluimvee in artikel 3, lid 3.4, onder 3.4.1, sub p, van de planregels aangemerkt als strijdig gebruik. Aangezien het plan wel een bedrijfsvoering met de overdekte uitloop van kippen toelaat, terwijl op grond van het voorgaande bestemmingplan de bedrijfsvoering van een intensieve veehouderij uitsluitend geheel of in overwegende mate in gebouwen plaats diende te vinden, overweegt de Afdeling dat de aangepaste definitie van intensieve veehouderij nog steeds extra omschakelingsmogelijkheden met zich brengt. De uitloop van pluimvee in de open lucht is weliswaar uitgesloten, maar de omschakeling naar bedrijfsvoering met een - deels - overdekte uitloop niet. De negatieve gevolgen hiervan voor de omgeving zijn bij de vaststelling van het plan niet onderzocht en dit is bovendien in strijd met het planuitgangspunt dat de aangepaste definitie niet tot extra omschakelingsmogelijkheden, met bijbehorende milieueffecten, leidt. Gelet op het vorenstaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet geregeld dat de aangepaste definitie van intensieve veehouderij niet leidt tot extra omschakelingsmogelijkheden. Daarom is niet voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Het betoog slaagt.

11.5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellanten sub 2] tegen het besluit van 5 maart 2020 gegrond. Dit besluit dient, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij" voor het perceel [locatie 3], wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

11.6. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

12. De raad dient wat betreft [appellanten sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellanten sub 2] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] alsmede [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Drimmelen van 1 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Drimmelen van 1 februari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1", voor zover het betreft:

- het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" en ten dele de aanduidingen "bouwvlak" en "specifieke vorm van agrarisch - 32" voor het perceel [locatie 1];

- het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij" voor het perceel [locatie 3];

III. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Drimmelen van 5 maart 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Drimmelen van 5 maart 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" en de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij" voor het perceel [locatie 3];

V. draagt de raad van de gemeente Drimmelen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel VI. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Drimmelen van 5 maart 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Drimmelen tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.312,50 (zegge: dertienhonderdentwaalf euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Drimmelen aan:

- [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.J.M. Schoonbrood, griffier.

w.g. Michiels w.g. Schoonbrood
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2020

694.