

Gewijzigde vaststelling bestemmingsplan '2^e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' voor paardenhouderij n.a.v. uitspraak Raad van State

1 Inleiding

De gemeenteraad van Bergeijk heeft op 1 juni 2017 het bestemmingsplan '2^e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' vastgesteld. De provincie Noord-Brabant en vijf andere appellanten hebben beroep ingesteld tegen het vaststellingsbesluit. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*verder: de Afdeling*) heeft op 24 april 2019 uitspraak gedaan. De Afdeling heeft de beroepsgronden die verband houden met de stikstofregeling afgesplitst en zal deze afzonderlijk behandelen. De overige beroepsgronden zijn ongegrond verklaard, met uitzondering van de beroepsgronden van de provincie Noord-Brabant. De Afdeling heeft het beroep van de provincie gegrond verklaard en heeft het vaststellingsbesluit vernietigd, voor zover het betreft:

- a. de aanduiding 'paardenhouderij' binnen de bestemmingen 'Agrarisch met waarden - Landschapswaarden - 1' en 'Agrarisch met waarden - Natuur- en Landschapswaarden - 1' voor de gronden aan de Vlieterdijk 21 te Luyksgestel;
- b. artikel 8, lid 8.2.8, onder g, van de planregels.

Artikel 8, lid 8.2.8, onder g is door de Afdeling vernietigd omdat dit artikel na vaststelling van het bestemmingsplan niet is aangepast zoals bij de vaststelling was beoogd. De Afdeling heeft dit gebrek zelf gerepareerd door het artikel alsnog correct te formuleren. Het bestemmingsplan '2^e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' is hierop aangepast en is inmiddels opnieuw op ruimtelijk-plannen gepubliceerd.

De aanduiding 'paardenhouderij' aan de Vlieterdijk 21 is door de Afdeling vernietigd omdat deze aanduiding, anders dan de raad heeft beoogd, niet alleen een productiegerichte paardenhouderij maar ook een gebruikgerichte paardenhouderij toestaat. De Afdeling heeft de gemeenteraad opgedragen om binnen 12 weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen voor de vernietigde aanduiding 'paardenhouderij' aan de Vlieterdijk 21. In deze notitie wordt ingegaan op de regeling in het vastgestelde plan en wordt een voorstel gedaan voor een nieuwe planregeling.

2 Regeling in vastgesteld bestemmingsplan

In het bestemmingsplan '2^e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' zijn alle bouwvlakken voor veehouderijen en paardenhouderijen in Bergeijk aangeduid. In het ontwerpbestemmingsplan was op het perceel Vlieterdijk 21 geen bouwvlak opgenomen, terwijl er op basis van de melding Activiteitenbesluit nog wel dieren, waaronder paarden, gehouden konden worden. Naar aanleiding van een zienswijze van de eigenaar van het perceel is het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld en is op het perceel Vlieterdijk 21 alsnog het bouwvlak uit het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011' overgenomen, met daarbij de aanduidingen 'specifieke vorm van agrarisch - veehouderij' en 'paardenhouderij'.

Het beroep van de provincie richt zich tegen de aanduiding 'paardenhouderij' die op het bouwvlak is opgenomen. Volgens de provincie is ter plaatse van deze aanduiding zowel een productiegerichte paardenhouderij (een paardenfokkerij) als een gebruikgerichte paardenhouderij (een paardenpension) toegestaan. Volgens de Verordening ruimte 2014¹ is de nieuwvestiging van een gebruikgerichte paardenhouderij echter niet zomaar toegestaan. Een gebruikgerichte paardenhouderij is volgens de Verordening ruimte 2014 namelijk geen agrarisch bedrijf, maar een agrarisch verwant bedrijf. Voor de nieuwvestiging van een agrarisch verwant bedrijf in de groenblau-

¹ Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan '2^e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' gold de Verordening ruimte 2014. Inmiddels is de verordening herzien en staat die bekend onder de naam Verordening ruimte Noord-Brabant. De regelingen voor paardenhouderijen zijn niet gewijzigd.

we mantel gelden de regels van artikel 6.10 van de Verordening ruimte 2014 (*regels voor niet-agrarische functies*). Aan deze regels is volgens de provincie niet getoetst, zodat ter plaatse geen gebruiksgerichte paardenhouderij kon worden toegestaan.

3 Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

De Afdeling heeft het beroep van de provincie gegrond verklaard. In de begripsomschrijvingen in artikel 1 van de planregels is weliswaar een onderscheid gemaakt tussen gebruiksgerichte en productiegerichte paardenhouderijen, maar in de bestemmingsomschrijving van de agrarische bestemmingen ontbreekt dit onderscheid. Omdat de bestemmingsomschrijving van de agrarische bestemmingen bepaalt dat 'niet meer dan één agrarisch bedrijf' aanwezig mag zijn per bouwvlak, is in het verweerschrift en ter zitting aangegeven dat de gemeente Bergeijk de regeling zo interpreteert dat gebruiksgerichte paardenhouderijen niet zijn toegelaten: dat zijn immers geen 'agrarische bedrijven', maar 'agrarisch verwante bedrijven'. De Afdeling volgt die lezing echter niet en is van mening dat in de bestemmingsomschrijving duidelijker onderscheid had moeten worden gemaakt tussen productiegerichte en gebruiksgerichte paardenhouderijen. Naar oordeel van de Afdeling is het nu niet uitgesloten dat op het perceel Vlieterdijk 21, anders dan de gemeenteraad heeft beoogd, naast een productiegerichte paardenhouderij ook een gebruiksgerichte paardenhouderij is toegestaan. De aanduiding 'paardenhouderij' op de Vlieterdijk 21 is daarom vernietigd.

4 Voorstel gewijzigde vaststelling

De Afdeling heeft de gemeenteraad van Bergeijk opgedragen om een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de vernietigde aanduiding 'paardenhouderij' op het bouwvlak aan de Vlieterdijk 21. In deze paragraaf wordt een voorstel gedaan voor een gewijzigde regeling. Daarbij is niet alleen gekeken naar de locatie Vlieterdijk 21, maar is de regeling voor paardenhouderijen in het algemeen tegen het licht gehouden. Hoewel het beroep van de provincie zich uitsluitend heeft gericht tegen het bouwvlak Vlieterdijk 21, blijkt uit de uitspraak van de Afdeling namelijk dat het bestemmingsplan de vestiging van gebruiksgerichte paardenhouderijen op meer locaties mogelijk maakt dan de intentie was.

Plansystematiek en regeling 'Buitengebied Bergeijk 2011'

In het bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011' is ervoor gekozen om de gebruiksgerichte paardenhouderijen op te nemen in een afzonderlijke bestemming 'Agrarisch – Paardenhouderij'. Productiegerichte paardenhouderijen zijn als 'grondgebonden agrarisch bedrijf' binnen de overige agrarische bestemmingen bij recht toegestaan en zijn daarom niet specifiek bestemd of aangeduid. In de agrarische bestemmingen is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om de bestemming te wijzigen in 'Agrarisch – Paardenhouderij' ten behoeve van de vestiging van een gebruiksgerichte paardenhouderij. De systematiek van het bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011' is helder: gebruiksgerichte paardenhouderijen zijn alleen toegestaan in de bestemming 'Agrarisch – Paardenhouderij' en productiegerichte paardenhouderijen zijn toegestaan in de overige agrarische bestemmingen. Als een productiegerichte paardenhouderij wil omschakelen naar een gebruiksgerichte paardenhouderij, kan dat uitsluitend via de wijzigingsbevoegdheid.

Plansystematiek en regeling '2e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017'

In het bestemmingsplan '2e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' is de Verordening ruimte 2014 doorvertaald. Omdat de Verordening ruimte 2014 specifieke regels kent voor veehouderijen en voor overige agrarische bedrijven (waaronder productiegerichte paardenhouderijen) zijn alle veehouderijen en paardenhouderijen aangeduid op de verbeelding. Paardenhouderijen zijn uitsluitend nog ter plaatse van de aanduiding 'paardenhouderij' toegestaan, net zoals veehouderijen uitsluitend nog ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – veehouderij' zijn toegelaten.

Het was de intentie om ter plaatse van de aanduiding 'paardenhouderij' in de agrarische bestemmingen uitsluitend productiegerichte paardenhouderijen toe te staan. Voor gebruiksgerichte paardenhouderijen was in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2011' immers al een specifieke bestemming opgenomen, en die bestemming is in de herziening van 2017 niet gewijzigd. In het bestemmingsplan '2e Herziening Buitengebied Bergeijk' zijn alle paardenhouderijen echter wel

specifiek aangeduid. Uit de uitspraak van de Afdeling blijkt nu dat deze regeling onbedoeld ruimte biedt voor de vestiging van gebruiksgerichte paardenhouderijen op agrarische bestemmingen. Dit is in strijd met de Verordening ruimte 2014, waarin beperkingen gesteld worden aan gebruiksgerichte paardenhouderijen. Een omschakeling van een productiegerichte paardenhouderij naar een gebruiksgerichte paardenhouderij kan dus niet zonder meer worden toegestaan.

Voorstel voor gewijzigde vaststelling

De Afdeling heeft de gemeenteraad opgedragen om voor het bouwvlak aan de Vlieterdijk 21 een gewijzigde regeling vast te stellen. Dit zou eenvoudig kunnen door ter plaatse van dat bouwvlak uitsluitend een productiegerichte paardenhouderij toe te staan en een gebruiksgerichte paardenhouderij uit te sluiten. Als echter uitsluitend op het perceel Vlieterdijk 21 een regeling wordt opgenomen die gebruiksgerichte paardenhouderijen uitsluit, wordt daarmee gesuggereerd dat op andere locaties waar de aanduiding 'paardenhouderij' is opgenomen wél een gebruiksgerichte paardenhouderij is toegestaan. Dat is echter niet de intentie. Zoals hiervoor aangegeven wordt de regeling tot nu toe ook zo geïnterpreteerd, dat gebruiksgerichte paardenhouderijen niet zijn toegelaten.

Het voorstel is daarom om alle agrarische bestemmingen aan te passen, door daarin duidelijk te maken dat ter plaatse van de aanduiding 'paardenhouderij' uitsluitend een productiegerichte paardenhouderij is toegestaan. Hiermee worden de belangen van de eigenaren van een bouwvlak met de aanduiding 'paardenhouderij' niet geschaad. Het geldende bestemmingsplan uit 2011 sloot gebruiksgerichte paardenhouderijen immers al uit, zodat er ten opzichte van dat bestemmingsplan geen sprake is van een extra beperking. Er is slechts sprake van een verduidelijking van de regeling, die recht doet aan de systematiek van het bestemmingsplan.

Aanpassing regels bij gewijzigde vaststelling

Bij de gewijzigde vaststelling wordt in de volgende bestemmingen een aanpassing gedaan:

- artikel 3 Agrarisch
- artikel 5 Agrarisch met waarden – Landschapswaarden 1
- artikel 6 Agrarisch met waarden – Landschapswaarden 2
- artikel 7 Agrarisch met waarden – Natuur- en landschapswaarden 1
- artikel 8 Agrarisch met waarden – Natuur en landschapswaarden 2

In de bestemmingsomschrijving van deze artikelen komt sub b als volgt te luiden (nieuwe toevoeging is onderstreept):

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. ...
- b. (vollegronds)teeltbedrijven, met dien verstande dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding:
 - 1. 'specifieke vorm van agrarisch - veehouderij' een veehouderij is toegestaan, met dien verstande dat uitsluitend de diersoorten zoals opgenomen in de tabel 'Diersoorten veehouderijen' in bijlage 5 bedrijfsmatig mogen worden gehouden;
 - 2. 'specifieke vorm van agrarisch – overig agrarisch bedrijf' overige agrarische bedrijven zijn toegestaan;
 - 3. 'paardenhouderij' productiegerichte paardenhouderijen zijn toegestaan; waarbij niet meer dan één agrarisch bedrijf aanwezig mag zijn per bouwvlak;
- c. ...
- d. ...

5 Procedure gewijzigde vaststelling

Hoewel met de gewijzigde vaststelling een nieuwe planregeling wordt vastgesteld, is het niet noodzakelijk om eerst een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. De wijzigingen die bij de nieuwe vaststelling worden doorgevoerd, hebben namelijk niet tot gevolg dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld dan eerder door de raad is vastgesteld op 1 juni 2017. Er is slechts sprake van een verduidelijking van de planregels. Het nieuwe vaststellingsbesluit kan daarom steunen op de voorbereidingsprocedure die ten grondslag heeft gelegen aan het vaststellingsbesluit van 1 juni 2017 en het ter inzage leggen van een nieuw ontwerpbestemmingsplan is niet noodzakelijk.²

² De Afdeling heeft in haar uitspraak niet expliciet bepaald dat de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan achterwege mag blijven. De termijn van 12 weken die de Afdeling aan de gemeenteraad heeft gegeven, is echter te kort voor de voorbereiding en terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan en het nemen van een vaststellingsbesluit.