

Uitspraak 201909291/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:172
Datum uitspraak	27 januari 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 september 2019 heeft de raad van de gemeente Bronckhorst het bestemmingsplan "Correctieve herziening Landelijk gebied Bronckhorst" vastgesteld. [appellant] exploiteert op het perceel [locatie 1] te Halle een loonwerkbedrijf onder de naam [bedrijf]. Sinds tientallen jaren wordt er ook een akkerbouwbedrijf dan wel een akkerbouwtak van het loonwerkbedrijf geëxploiteerd. Het loonwerkbedrijf maakt een groot deel uit van de totale activiteiten. Ten opzichte van het door de Afdeling vernietigde deel van het bestemmingsplan "Landelijk gebied Brockhorst" is de locatie voor opslag verschoven en de maximale oppervlakte aan buitenopslag gewijzigd van 800 m² naar 902 m². Het plan voorziet in buitenopslag op het deel van het perceel van [appellant] waarop de bestemming "Bedrijf" rust. Voor dat deel van het perceel geldt op grond van artikel 5.1.2 van de planregels een maximale oppervlakte van 902 m² voor buitenopslag.

Volledige tekst

201909291/1/R4.

Datum uitspraak: 27 januari 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna in enkelvoud: [appellant]), wonend te Halle, gemeente Bronckhorst,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Bronckhorst,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Correctieve herziening Landelijk gebied Bronckhorst" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 november 2020, waar [appellant], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. C.J. ter Hoek, advocaat te Arnhem, en de raad, vertegenwoordigd door D. Robbertsen-Boon en P.M. Roerdink, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] exploiteert op het perceel [locatie 1] te Halle een loonwerkbedrijf onder de naam [bedrijf]. Sinds tientallen jaren wordt er ook een akkerbouwbedrijf dan wel een akkerbouwtaak van het loonwerkbedrijf geëxploiteerd. Het loonwerkbedrijf maakt een groot deel uit van de totale activiteiten.

Voorgeschiedenis

2. Bij besluit van 17 mei 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Landelijk gebied Bronckhorst" vastgesteld. Dat plan betrof een actualisering en harmonisering van het planologisch regime voor het buitengebied van Bronckhorst dat voorheen was verankerd in verschillende bestemmingsplannen. Het plan had ook betrekking op het perceel [locatie 1] te Halle. Het plan voorzag in een opslag tot 800 m² met een maximale hoogte van 2 m. [appellant] was het niet eens met dat plan omdat er ten onrechte niet was voorzien in het akkerbouwbedrijf. Hij was het verder niet eens met het plan omdat niet werd voorzien in de bestaande buitenopslag voor beide bedrijven en de door hem gewenste vergroting van het bouwperceel ten behoeve van buitenopslag. Hij heeft daarom beroep bij de Afdeling ingediend. De Afdeling heeft hem vervolgens op een aantal punten in haar uitspraak van 27 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:948](#) gelijk gegeven. De Afdeling heeft overwogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in het akkerbouwbedrijf. De Afdeling heeft daarom het plan vernietigd. De Afdeling heeft het plan ook vernietigd omdat niet valt uit te sluiten dat bij het bepalen van de benodigde oppervlakte aan buitenopslag geen rekening is gehouden met de behoefte aan buitenopslag van het akkerbouwbedrijf. Verder heeft de raad onvoldoende onderzocht wat de gezamenlijke behoefte van het loonwerkbedrijf en het akkerbouwbedrijf aan buitenopslag is. Het plan is ook vernietigd omdat de raad niet in redelijkheid het ten tijde van de inwerkingtreding van het daarvoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011" (hierna: de peildatum) bestaande gebruik voor buitenopslag binnen het bouwperceel opnieuw onder het overgangsrecht heeft gebracht. Hetzelfde geldt voor de bestaande opslag-

en stortplaatsen ten behoeve van het normale agrarisch gebruik buiten het bouwperceel. De Afdeling heeft de raad de opdracht gegeven om een nieuw besluit te nemen.

Met de correctieve herziening heeft de raad beoogd om de door de Afdeling geconstateerde gebreken te herstellen. [appellant] vindt dat de raad daar niet in is geslaagd en heeft daarom beroep ingesteld. Volgens hem is aan hem nog steeds te weinig ruimte voor opslag toegekend.

Ten opzichte van het door de Afdeling vernietigde deel van het bestemmingsplan "Landelijk gebied Brockhorst" is voor zover hier van belang de locatie voor opslag verschoven en de maximale oppervlakte aan buitenopslag gewijzigd van 800 m² naar 902 m². Het plan voorziet in buitenopslag op het deel van het perceel van [appellant] waarop de bestemming "Bedrijf" rust. Voor dat deel van het perceel geldt op grond van artikel 5.1.2 van de planregels een maximale oppervlakte van 902 m² voor buitenopslag. Voor de gronden ten zuidwesten hiervan die door [appellant] nu ook voor opslag wordt gebruikt voorziet het plan in de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschap". Op deze bestemming mag behoudens overgangsrecht geen buitenopslag en buitenstalling plaatsvinden. Dit volgt uit artikel 4 van de planregels.

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.

In beginsel moet legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan 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 het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht als de raad aannemelijk maakt dat het gebruik op termijn zal worden beëindigd. Met het overgangsrecht wordt namelijk beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

Beschikbare grond voor opslag

4. In de correctieve herziening is bepaald dat op het perceel van [appellant] de bestemmingen "Bedrijf" en "Agrarisch met waarden- Landschap" rusten. Slechts op de delen van het perceel waarop de bestemming "Bedrijf" rust is op grond van artikel 5.1.2 van de planregels opslag toegestaan. Op het deel van het perceel met de andere bestemming is buitenopslag slechts op grond van het overgangsrecht toegestaan.

5. [appellant] betoogt dat het plan nog steeds ten onrechte in te weinig buitenopslag voorziet. Hij stelt dat op een strook grond ten zuidwesten van het stuk van zijn perceel waar opslag is toegestaan ook buitenopslag zou moeten worden toegestaan. Dit omdat daar al jaren buitenopslag plaatsvindt.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de strook waarop [appellant] doelt niet onder het bestemmingsvlak met de bestemming "Bedrijf" hoeft te worden gebracht. Het gebruik van deze strook voor opslag viel immers niet onder het overgangsrecht van het vorige plan omdat

het in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied herz-2 1988". De strook lag niet binnen het bouwperceel als aangeduid in dat plan. Slechts binnen het bouwperceel was een loonwerkbedrijf toegestaan. Bij het bepalen van de omvang van de totale toegestane opslag heeft de raad, om [appellant] tegemoet te komen, wel rekening gehouden met de opslag die daar plaatsvindt.

Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat het wel mee wil werken aan een vormverandering van het bestemmingsvlak met de bestemming "Bedrijf" maar niet aan vergroting van de ruimte waar opslag plaats mag vinden. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2019, overweging 33.2., was de raad daar ook niet toe gehouden. De raad heeft wel onderzocht of vormverandering nodig is. Volgens de raad is dat evenwel voor de bedrijfsvoering ook niet nodig. Binnen de bestemming "Bedrijf" blijft nog voldoende ruimte over voor opslag. Het feit dat het bedrijf daarvoor anders moet worden ingericht is voor de raad onvoldoende reden om zijn standpunt te wijzigen.

5.2. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervoor mocht kiezen de door [appellant] bedoelde strook niet de bestemming "Bedrijf" te geven. De raad was niet gehouden om de strook de bestemming "Bedrijf" te geven enkel vanwege het feit dat buitenopslag daar al plaatsvond. Van belang is of de opslag die daar plaatsvond onder het overgangsrecht van het voorheen geldende bestemmingsplan viel. Vaststaat dat de opslag ten behoeve van het loonwerkbedrijf op deze strook in strijd was met het bestemmingsplan dat gold op de peildatum. Op de peildatum gold het bestemmingsplan "Buitengebied herz-2-1988". Op grond van dat bestemmingsplan was buitenopslag slechts binnen het bouwvlak toegestaan. De strook is gelegen buiten dat bouwvlak. De raad was derhalve niet gehouden om op grond van het overgangsrecht op de strook opslag toe te staan ten behoeve van het loonwerkbedrijf, maar de raad heeft bij het berekenen van het aantal toegestane oppervlakte aan opslag wel rekening gehouden met de opslag wat op de strook plaatsvond. Bovendien heeft de raad wel van de Afdeling de opdracht gekregen om de behoefte aan buitenopslag te beoordelen en in dat licht te bekijken of er een noodzaak bestond om op de strook opslag toe te staan.

De raad heeft deze beoordeling gemaakt en heeft geoordeeld dat die noodzaak er niet is. [appellant] is er niet in geslaagd om aan te tonen dat de noodzaak er wel is. Dat het niet toestaan van opslag op deze strook als gevolg heeft dat het terrein anders moet worden ingericht, maakt niet dat de raad opslag had moeten toestaan. De raad heeft daarbij in aanmerking mogen nemen dat niet is gebleken dat het onmogelijk is om het terrein anders in te richten.

Het betoog faalt.

Toegestane oppervlakte

6. Ingevolge het plan is op grond van artikel 5.1.2, aanhef en onder a van de planregels en de daarbij behorende tabel 902 m² aan opslag toegestaan.

7. [appellant] betoogt dat het plan ten onrechte in te weinig buitenopslag voorziet. De omvang van de buitenopslag zou ten minste 1539 m² moeten zijn. De berekening van de raad is volgens hem onjuist of in ieder geval heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt hoe de inventarisatie heeft plaatsgevonden. Zo heeft de raad bij de inventarisatie van de buitenopslag ten onrechte geen rekening gehouden met de 20 m² aan dieselopslag en 30 m² aan mestvaalt en is onduidelijk waarom er maar 100 m² aan opslag buiten het bebouwingsvlak is meegerekend. De raad heeft er verder geen rekening mee gehouden dat

op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011" er recht was op 800 m² aan grondopslag. Naast die 800 m² moet er ook 739 m² worden toegekend wat onder het overgangsrecht valt. Dit volgt uit de luchtfoto's van 2007, 2010 en 2011. Er moet net als bij het loonbedrijf aan de [locatie 2] te Halle naar meerdere luchtfoto's worden gekeken omdat het gebruik van zijn grond niet dagelijks hetzelfde is. De opslag voor zijn loonwerkactiviteiten dat buiten het bouwvlak plaatsvond valt volgens hem ook onder het overgangsrecht. De loonwerkactiviteiten vallen onder de definitie van "normaal agrarisch gebruik". Bovendien is het lastig om een onderscheid te maken tussen opslag voor akkerbouwbedrijf en opslag voor agrarisch loonbedrijf omdat het gezamenlijk plaatsvindt. In het kader hiervan benadrukt [appellant] dat het voor de uitvoering van zijn bedrijf noodzakelijk is dat hij beschikt over voldoende opslagruimte.

7.1. De raad heeft beoogd om de oppervlakte aan opslag die op de peildatum aanwezig was positief te bestemmen. De te stellen maximale oppervlakte moest ten minste zijn wat toen aanwezig was. Op basis van een luchtfoto uit 2011 heeft de raad vastgesteld dat op de peildatum van het voorheen geldende bestemmingsplan 1900 m² aan opslag aanwezig was. Omdat op grond van het op 22 mei 2019 vastgestelde beleid "Uitbreidingsmogelijkheden in het buitengebied voor bedrijven met de bestemming bedrijf" 998 m² aan opslag van voertuigen en machines is toegestaan heeft de raad dat in mindering gebracht. Voor buitenopslag van goederen en materiaal zou dan een maximum van 902 m² moeten gelden. Ter zitting heeft de raad desgevraagd aangegeven dat de maximum oppervlakte aan opslag verkeerd is berekend. Er was volgens de raad op de peildatum 1905 m² aan opslag aanwezig. Ten aanzien van de mest- en dieselopslag heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat er geen reden is om hiervoor meer oppervlakte toe te staan. Daarbij acht de raad van belang dat het niet eerder hiervan op de hoogte was en dat er al genoeg oppervlakte aan opslag is meegerekend dat eigenlijk niet hoefde te worden meegerekend. De totale maximale oppervlakte volgens de raad zou dan uitkomen op 907 m².

7.2. Het uitgangspunt van de raad dat slechts de opslag die op de peildatum feitelijk, legaal op het perceel aanwezig was positief moet worden bestemd, acht de Afdeling niet onredelijk. De raad was namelijk gehouden om het bestaande legale gebruik positief te bestemmen. De Afdeling verwijst in dit verband naar overweging 3 van deze uitspraak.

Om het bestaande gebruik vast te stellen mocht de raad kijken naar de luchtfoto uit 2011. Dat de hoeveelheid opslag wellicht varieert, maakt niet dat de raad zich niet mag baseren op de luchtfoto uit 2011. In dat jaar ligt immers de relevante peildatum om te kunnen vaststellen welk gebruik op grond van het voorheen geldende plan was toegestaan. Indien [appellant] vindt dat van een andere oppervlakte moet worden uitgegaan, is het aan hem om onderbouwd aan te geven wat de bestaande oppervlakte op deze peildatum had moeten zijn. Hij is namelijk degene die zich beroept op het overgangsrecht. Verder neemt de Afdeling hierbij in aanmerking dat de raad ter zitting heeft aangegeven dat het wel naar andere luchtfoto's heeft gekeken om te bepalen of de toegestane oppervlakte niet onredelijk zou zijn maar dat die geen ander beeld geven.

Inzake de mest- en dieselopslag oordeelt de Afdeling dat nu deze op de luchtfoto uit 2011 te zien zijn, de oppervlakte van deze voorzieningen opgeteld moet worden bij de onder het overgangsrecht vallende opslag. Mede gelet op het ter zitting door de raad ingenomen standpunt over de berekening zal de Afdeling daarom bepalen dat de maximale oppervlakte voor buitenopslag genoemd in de bij artikel 5.1.2, aanhef en onder a, van de planregels genoemde tabel niet 902 m² maar 957 m² is.

Het betoog slaagt.

Hoogte van de buitenopslag

8. Op grond van artikel 5.1.2, aanhef en onder b, van de planregels geldt voor de buitenopslag een maximale hoogte van 2 m voor het perceel van [appellant].

8.1. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte de hoogte voor buitenopslag heeft vastgesteld op 2 m. Dit had 4 m moeten zijn gelet op het gebruik ten tijde van de peildatum.

8.2. De raad stelt zich op het standpunt dat opslag tot een hoogte van 4 m op de peildatum niet was toegestaan en slechts mogelijk was na verlening van een omgevingsvergunning. Dit volgt volgens de raad uit artikel 6.5.2, onder a, van de bestemmingsplanregels "Buitengebied Zelhem 2011". Deze vergunning is nooit verleend reeds omdat deze nooit is aangevraagd. Verder is het volgens de raad lastig om op de luchtfoto te zien wat de exacte hoogte was van de opslag in 2011, maar is het niet aannemelijk dat het hoger dan 2 m is. Opslag met een hoogte boven de 2 m vindt de raad in algemene zin onaanvaardbaar. Ter zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat een stapel van 2 hooibalen waarschijnlijk de maximale hoogte iets overschrijdt, maar dat dat wel aanvaardbaar is.

8.3. Artikel 6.5.2 van het bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011" luidde:

"Het bevoegd gezag kan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 6.1.2 teneinde een grotere hoogte of oppervlakte aan buitenopslag toe te staan, mits wordt voldaan aan de volgende bepalingen:

a. de hoogte van de buitenopslag bedraagt maximaal 4 m;

[...]"

De Afdeling overweegt dat het standpunt van de raad over de hoogte van de opslag niet onredelijk is. Uit de beschikbare luchtfoto's kan de hoogte niet worden bepaald maar vast staat dat een hoogte van 4 m op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan niet bij recht was toegestaan. Een hoogte van 4 m was gelet op artikel 6.5.2, onder a, van het bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011" slechts toegestaan na verlening van een omgevingsvergunning. Niet is gebleken dat een dergelijke vergunning is verleend. Het was vervolgens aan [appellant] om aan te tonen dat de vergunning wel was verleend dan wel aan te tonen dat feitelijke opslag aanwezig was met een hoogte van 4 m. Hij is namelijk degene die een beroep doet op het overgangsrecht en daarom moet aantonen wat het gebruik op de peildatum was. [appellant] is daar niet in geslaagd. Dit betekent dat er geen sprake is van bestaand gebruik waarvoor gelet op overweging 3 geldt dat het in beginsel moet worden opgenomen in het bestemmingsplan.

Het betoog faalt in zoverre.

8.4. De raad heeft ter zitting het standpunt ingenomen dat het is toegestaan 2 hooibalen op elkaar te stapelen. Het bestemmingsplan voorziet daar ten onrechte niet in. Hoewel [appellant] een andere hoogte wenst, is hij het eens met het standpunt van de raad dat 2 hooibalen op elkaar op het perceel mogen worden opgeslagen. De Afdeling zal daarom het besluit in zoverre vernietigen en bepalen dat de maximale hoogte als bedoeld in artikel 5.1.2 van de planregels niet geldt voor de opslag van hooibalen op het perceel [locatie 1]-[locatie 3] te Halle, onder de voorwaarde dat de hoogte daarvan maximaal 2 hooibalen mag zijn.

Het betoog slaagt in zoverre.

Conclusie

9. Het beroep is gegrond. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zelf in de zaak te voorzien door op hierna te vermelden wijze de nieuwe maximale oppervlakte aan opslag en de hoogte voor de hooibalen te bepalen. De Afdeling zal verder bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd. Hierbij betreft de Afdeling dat partijen zich kunnen vinden in deze wijziging. De Afdeling verwijst verder naar overwegingen 7.2 en 8.4 voor de motivering van deze wijziging van het plan.

Proceskosten

10. 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 26 september 2019 van de raad van de gemeente Bronckhorst waarbij het bestemmingsplan "Correctieve herziening Landelijk gebied Bronckhorst" is vastgesteld voor zover in artikel 5.1.2 van de planregels is bepaald dat voor het perceel [locatie 1]-[locatie 3] te Halle 902 m² aan opslag is toegestaan en voor zover de beperking van de maximale hoogte van 2 m voor opslag ook voor hooibalen geldt;

III. bepaalt dat de bij artikel 5.1.2 behorende tabel ten aanzien van het perceel [locatie 1]-[locatie 3] te Halle als volgt komt te luiden:

<i>Aanduiding</i>	<i>Adres</i>	<i>Aard van de bedrijvigheid</i>	<i>Maximaal toegestane oppervlakte in m²</i>	<i>Opmerking</i>
specifieke vorm van bedrijf - 50	[locatie 1]-[locatie 3] Halle	agrarisch loonwerkbedrijf, akkerbouwbedrijf, landbouwmechanisatiebedrijf en verhuur van werktuigen en landbouwmachines	986 + 957 voor buitenopslag	Voor opslag van hooibalen geldt dat er twee op elkaar mogen worden gestapeld

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

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

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Bronckhorst tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Bronckhorst aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in

tegenwoordigheid van mr. S. de Koning, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 27 januari 2021

712.