

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:2694
Datum uitspraak	26 augustus 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 april 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noord" vastgesteld.

Volledige tekst

201406617/1/R3.

Datum uitspraak: 26 augustus 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Lepelstraat, gemeente Bergen op Zoom,
2. de verenigingen IVN Groene Zoom en Benegora, beide gevestigd te Bergen op Zoom, de stichtingen Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw, Stichting De Brabantse Wal en Stichting Brabantse Milieufederatie, respectievelijk gevestigd te Bergen op Zoom, Woensdrecht en Tilburg (hierna: IVN Groene Zoom en andere),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Bergen op Zoom,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 april 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en IVN Groene Zoom en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 1] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 juli 2015, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. R.C. van Wamel, advocaat te Bergen op Zoom, IVN Groene Zoom en andere, van wie IVN Groene Zoom, vertegenwoordigd door W. de Haan, en de raad, vertegenwoordigd door drs. E.P.A.M. Weterings, J.M.E.M. Verpaalen, ambtenaren van de gemeente, en mr. P.J.A. Engeltaart, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellante sub 1]

2. [appellante sub 1], die een glastuinbouwbedrijf exploiteert op de percelen [locatie 1] en [locatie 2-3] te Lepelstraat, kan zich niet verenigen met de in artikel 3, lid 3.7.2, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid waarmee het glastuinbouwbedrijf kan worden vergroot tot 4 hectare. Zij betoogt dat onduidelijk is of met de planregel is bedoeld dat het glastuinbouwbedrijf slechts 4 ha groot mag zijn, of dat is bedoeld dat het bedrijf met 4 ha mag worden vergroot. Zij betoogt verder dat het bouwvlak op het perceel [locatie 2-3] had kunnen en moeten worden verruimd, nu aan haar gronden buiten het bouwvlak al de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - glastuinbouwgebied" is toegekend. Ook de vergunde asfaltverhardingen zijn ten onrechte niet binnen het bouwvlak opgenomen waardoor die niet voor opslag kunnen worden gebruikt. Voorts heeft [appellante sub 1] ter zitting toegelicht dat ten onrechte de aanduiding "glastuinbouw" niet is toegekend aan het perceel [locatie 2-3]. Hierdoor zijn de kassen op dat perceel niet toegestaan.

2.1. Aan het perceel [locatie 1] zijn de bestemming "Agrarisch" en de aanduidingen "bouwvlak" en "glastuinbouw" toegekend. Het bouwvlak is 2,77 ha groot. Aan het perceel [locatie 2-3] zijn de bestemming "Agrarisch" en de aanduidingen "bouwvlak" en "specifieke vorm van agrarisch - glastuinbouwgebied" toegekend. Het bouwvlak is ongeveer 18 ha groot.

2.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.7.2, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de bestemming "Agrarisch" te wijzigen ten behoeve van vergroting en/of vormverandering van de aanduiding "bouwvlak", met inachtneming van de volgende voorwaarden:

(...)

f. voor glastuinbouwbedrijven ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" is een vergroting tot een omvang van 4 ha toegestaan, waarvan maximaal 3 ha netto glas, uitsluitend wanneer er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische, water- en bodemhuishoudkundige of milieuhygiënische kwaliteiten van het gebied; (...).

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.4 gelden voor kassen de volgende aanvullende bepalingen:

- a. kassen zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw";
- b. de afstand van kassen tot woningen, anders dan de eigen bedrijfswoning, bedraagt niet minder dan 25 m;
- c. de gezamenlijke oppervlakte van kassen mag niet meer bedragen dan 3 ha, met uitzondering van kassen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - glastuinbouwgebied", waarbij het bouwvlak volledig met kassen mag worden bebouwd;

- d. de bouwhoogte bedraagt niet meer dan 8 meter;
- e. er dient sprake te zijn van een goede landschappelijke inpassing.

2.3. Ingevolge artikel 3, lid 3.4.1, onder a, van de planregels wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder en c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in ieder geval begrepen:

- a. het opslaan, storten, of bergen van materialen, producten en mest, behoudens voor zover zulks noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik en plaatsvindt binnen de aanduiding "bouwvlak" (...).

2.4. Ingevolge lid 3.6.1 is het verboden op de in dit artikel bedoelde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van het bevoegd gezag (omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden) de in het schema onder 3.6.4. opgenomen omgevingsvergunningplichtige werken en werkzaamheden uit te voeren.

Ingevolge lid 3.6.2 geldt het onder 3.6.1 vervatte verbod niet voor werken en werkzaamheden:

- a. welke plaatshebben ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak";
- b. waarvoor ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden is verleend;
- c. welke ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan in uitvoering waren;
- d. welke betreffen het normale onderhoud en/of landschapsbeheer;
- e. het vervangen van drainage.

In het schema onder 3.6.4 is onder meer het aanleggen van een oppervlakteverharding groter dan 2000 m² als omgevingsvergunningplichtig werk genoemd.

2.5. Over de gestelde onduidelijkheid overweegt de Afdeling dat in artikel 3, lid 3.7.2, onder f, uitdrukkelijk is bepaald dat een vergroting tot een omvang van 4 ha is toegestaan, waarvan maximaal 3 ha netto glas. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het plan op dit onderdeel onduidelijk is. Het betoog faalt.

Wat betreft de kassen op het perceel [locatie 2-3] heeft de raad ter zitting erkend dat er aanleiding bestond om het bouwvlak vergroten, zowel wat betreft de uitbreiding van de kassen als de asfaltverhardingen. Verder heeft de raad erkend dat aan dat perceel [locatie 2-3] de aanduiding "glastuinbouw" had moeten worden toegekend. 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 wat betreft deze onderdelen niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

3. [appellante sub 1] kan zich niet verenigen met de maximaal toegestane bebouwde oppervlakte voor het perceel Ruigevelden 10. Volgens haar had dit niet 654 m² maar 831 m² moeten zijn.

3.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, mag de bebouwde oppervlakte niet meer bedragen dan de in de kolom "maximale bebouwde oppervlakte" opgenomen bebouwde oppervlakte.

In deze kolom is voor het agrarisch loonbedrijf op het adres Ruigevelden 10 een maximale bebouwde oppervlakte toegestaan van 654 m².

3.2. De raad stelt dat bij nader onderzoek en inmeting is gebleken dat het bebouwde oppervlak 831 m² had moeten zijn. 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 wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

4. In hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij in de kolom bij artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels een oppervlakte van 654 m² is opgenomen, het bouwvlak en het ontbreken van de aanduiding "glastuinbouw" op het perceel [locatie 2-3], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

5. Met het oog op een spoedige geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om zelf voorzienend de kolom in artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels aan te passen in die zin dat de maximale bebouwde oppervlakte voor het perceel Ruigevelden 10, 831 m² bedraagt.

De Afdeling ziet voor zover het de grootte van het bouwvlak op het perceel [locatie 2-3] en de achterliggende gronden en de aanduiding "glastuinbouw" op het perceel [locatie 2-3] betreft, aanleiding met toepassing van artikel 8:72, vierde lid van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Voorts ziet de Afdeling aanleiding om bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat de bestaande kassen op het perceel [locatie 2-3] en de bestaande asfaltverhardingen en het gebruik van deze verhardingen voor de opslag van materialen en producten voor de bedrijfsvoering, zijn toegestaan totdat het nieuwe plan in werking is getreden.

Het beroep van IVN Groene Zoom en andere

6. De raad betoogt dat IVN Groene Zoom mede namens Stichting Brabantse Wal, Stichting tot behoud van het Halsters Laag en buitengebied Wouw, Vereniging Benegora en de Brabantse milieufederatie beroep heeft ingesteld, maar dat niet gebleken is van machtigingen van deze rechtspersonen om dit te doen. Het beroep, voor zover ingesteld door deze rechtspersonen, dient om die reden niet-ontvankelijk te worden verklaard, aldus de raad.

6.1. In artikel 6:4, derde lid, van de Awb is bepaald dat het instellen van beroep op een administratieve rechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter. Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Wanneer degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

6.2. IVN Groene Zoom heeft in het beroepschrift verklaard dat beroep wordt ingesteld mede namens Stichting Brabantse Wal. Daarbij heeft zij geen machtiging of andere stukken overgelegd waaruit de gestelde vertegenwoordiging blijkt.

IVN Groene Zoom is bij aangetekend verzonden brief van 13 augustus 2014 verzocht de gestelde vertegenwoordiging aan te tonen. Zij is tot en met 10 september 2014 hiertoe in de gelegenheid gesteld. Hierbij is vermeld dat, indien dat niet binnen de gestelde termijn gebeurt, het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard tenzij het verzuim verschoonbaar is.

IVN Groene Zoom heeft de gestelde vertegenwoordiging niet binnen de gestelde termijn aangetoond. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat IVN in verzuim is geweest. Het voorgaande brengt met zich dat het beroep, voor zover ingesteld door Stichting Brabantse Wal, niet-ontvankelijk is.

Wat betreft de overige rechtspersonen namens wie IVN Groene Zoom beroep heeft ingesteld, overweegt de Afdeling dat deze rechtspersonen machtigingen daartoe hebben overgelegd. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat het beroep om die reden niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

7. IVN Groene Zoom en andere hebben ter zitting verklaard dat haar beroep enkel nog ziet op de mogelijkheden die het plan biedt voor teeltondersteunende voorzieningen en schuilstallen in het buitengebied.

8. De raad heeft ten aanzien van de beroepsgrond die betrekking heeft op de planregels inzake de teeltondersteunende voorzieningen gesteld dat IVN Groene Zoom en andere geen zienswijzen tegen het ontwerp van het besluit naar voren hebben gebracht. Om die reden kunnen IVN Groene Zoom en andere uitsluitend ontvankelijk zijn voor zover het wijzigingen ten opzichte van het ontwerp betreft en voor zover die wijzigingen nadeliger zijn voor IVN Groene Zoom en andere.

8.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de 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.

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.

8.2. IVN Groene Zoom en andere hebben geen zienswijze over het ontwerp van het plan naar voren gebracht. Dit betekent dat zij enkel kunnen opkomen tegen wijzigingen ten opzichte van het ontwerp van het plan en voor zover die wijzigingen er toe leiden dat zij in een nadeliger positie zijn komen te verkeren, omdat in dat geval hen redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.

8.3. IVN Groene Zoom en andere keren zich onder meer tegen de in artikel 4, lid 4.2.6 en artikel 5, lid 5.2.4, van de planregels geboden mogelijkheden om bij recht en zonder omgevingsvergunning in de gebieden die zijn bestemd als "Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie en landschap" en "Agrarisch met waarden - Openheid en cultuurhistorie" tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten de bebouwingsvlakken tot een oppervlakte van 2 hectare en tot een maximale bouwhoogte van 3 m op te richten.

Voorts betogen zij dat voor de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en landschap" en "Agrarisch met waarden - Openheid" in de artikelen 6, lid 6.2.4, en 7, lid 7.2.5, de bouw van teeltondersteunende voorzieningen ten onrechte niet expliciet is uitgesloten en dat teeltondersteunende voorzieningen van 2 m en zonder enige beperking in

de oppervlakte mogelijk zijn. Verder mogen in gebieden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap" met omgevingsvergunning 7 ha aan teeltondersteunende voorzieningen worden opgericht met een hoogte van 6 m.

Voorts kunnen IVN Groene Zoom en andere zich niet verenigen met de in artikel 5, lid 5.3.1, onder a en d, en artikel 7, lid 7.3.1, onder a en d, van de planregels opgenomen mogelijkheid om met omgevingsvergunning af te wijken van de bij recht toegestane oppervlakte en hoogte van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen.

8.4. De Afdeling stelt vast dat de door IVN Groene Zoom en andere genoemde 7 ha een optelsom is van de in artikel 6, lid 6.2.3, onder i, van de planregels gestelde maximale oppervlakte van 3 ha aan permanente teeltondersteunende voorzieningen binnen het bouwvlak en de in lid 6.3.1, onder a gestelde maximale oppervlakte van 4 ha voor tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten het bouwvlak.

In het ontwerp van het plan was artikel 6, lid 6.2.3, onder i, van de planregels niet opgenomen, maar naar het oordeel van de Afdeling zijn door de toevoeging van een maximering van de oppervlakte IVN Groene Zoom en andere niet in een nadeliger positie ten opzichte van het ontwerp gekomen. De in lid 6.3.1, onder d, van de planregels genoemde hoogte van 6 m is ongewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. Ook alle andere in overweging 8.3 door IVN Groene Zoom en andere genoemde bepalingen zijn niet gewijzigd.

Nu IVN Groene Zoom en andere niet in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en de genoemde planregels voor het overige ongewijzigd zijn, bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat het niet indienen van een zienswijze over deze planonderdelen hun redelijkerwijs niet kan worden verweten.

Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

8.5. IVN Groene Zoom en andere betogen verder dat het plan er ten onrechte in voorziet om in de groenblauwe mantel en gemengd landelijk gebied buiten de bouwvlakken dragende constructies van teeltondersteunende voorzieningen te bouwen die jaarrond aanwezig blijven. Volgens hen leidt dit tot een aantasting van de openheid en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in die gebieden en is dit in strijd met artikel 6.2, eerste lid, sub b en artikel 7.2, tweede lid sub a, van de Verordening ruimte 2014 (hierna: Verordening 2014).

8.6. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.6, aanhef en onder c, van de planregels geldt voor het oprichten van bouwwerken en bouwwerken geen gebouwen zijnde buiten de aanduiding "bouwvlak" dat permanente teeltondersteunende voorzieningen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - permanente teeltondersteunende voorziening" zijn toegestaan.

Ingevolge lid 3.3.1, aanhef en onder d, kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.2.6 ten behoeve van het toestaan van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen met inachtneming van de regel dat tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten de aanduiding "bouwvlak" zijn toegestaan voor de duur van maximaal zes maanden, waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden.

In artikel 1, lid 1.121, zijn permanente teeltondersteunende voorzieningen omschreven als teeltondersteunende voorzieningen die voor onbepaalde tijd worden gebruikt, niet zijnde een kas. Deze permanente voorzieningen hebben een directe relatie met het grondgebruik, zoals bakken op stellingen en containervelden.

In lid 1.122 zijn tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen omschreven als teeltondersteunende voorzieningen die op dezelfde locatie gebruikt kunnen worden zo lang de teelt dit vereist, doch maximaal 6 maanden per kalenderjaar.

In lid 1.35 is een bouwperceel omschreven als een aaneengesloten stuk grond, waarop functioneel zelfstandige bij elkaar horende bebouwing is toegelaten, waarbij de gebouwen alleen zijn toegelaten binnen de bouwvlakken op het perceel terwijl buiten de bouwvlakken ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan.

In lid 1.37 is een bouwvlak omschreven als een geometrisch bepaald vlak, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge de regels bepaalde gebouwen en bouwwerken geen gebouwen zijnde zijn toegelaten.

In de artikelen 4, lid 4.3.1, aanhef en onder d, 5, lid 5.3.1, aanhef en onder c, 6, lid 6.3.1, aanhef en onder c, en 7, lid 7.3.1, aanhef en onder c, zijn voor de bestemmingen "Agrarisch met waarden - cultuurhistorie en landschap", "Agrarisch met waarden - openheid en cultuurhistorie", "Agrarisch met waarden - natuur en landschap" en "Agrarisch met waarden - openheid" gelijklopende bepalingen opgenomen als in artikel 3, lid 3.3.1, aanhef en onder d.

De zinsnede "waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden" is bij de vaststelling van het plan toegevoegd ten opzichte van het ontwerp.

8.7. Ingevolge artikel 1.62 van de Verordening 2014 is een permanente teeltondersteunende voorziening een teeltondersteunende voorziening die voor onbepaalde tijd wordt gebruikt, niet zijnde een kas.

Ingevolge artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder a, kan een bestemmingsplan gelegen in de groenblauwe mantel binnen het bouwperceel voorzien in de bouw of de uitvoering van permanente teeltondersteunende voorzieningen tot ten hoogste 3 ha.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onder a, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied binnen het bouwperceel voorzien in de bouw van of de uitvoering van permanente teeltondersteunende voorzieningen.

8.8. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 september 2014, zaak nr. 201208940/1/R3, onder 152.3; maakt de omstandigheid dat met een permanent geplaatste constructie tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen mogelijk worden gemaakt niet dat een zodanige constructie zelf daardoor ook als een tijdelijke teeltondersteunende voorziening kan worden gekwalificeerd. Een dergelijke constructie, nu deze langer dan zes maanden aanwezig mag zijn, moet worden aangemerkt als een permanente teeltondersteunende voorziening.

Doordat, gezien het voorgaande, de artikelen 3, lid 3.3.1, onder d, 4, lid 4.3.1, onder d, 5, lid 5.3.1, onder c, 6, lid 6.3.1, onder c, en 7, lid 7.3.1, onder c, permanente teeltondersteunende voorzieningen mogelijk maken, omvat het plan naar het oordeel van de Afdeling een wezenlijke afwijking van het ontwerp. IVN Groene Zoom en andere zijn hierdoor in een nadeliger positie komen te verkeren ten opzichte van het ontwerp van het plan. Het beroep is in zoverre ontvankelijk.

8.9. De bovengenoemde planregels voorzien in permanente teeltondersteunende voorzieningen in de groenblauwe mantel buiten het bouwvlak. Daarbij is geen beperking opgenomen dat voorzieningen die buiten het bouwvlak worden gerealiseerd, in ieder geval binnen het bouwperceel moeten vallen. Percelen kunnen daardoor worden volgebouwd met

permanente teeltondersteunende voorzieningen. Het plan is, door ook buiten het bouwperceel die voorzieningen mogelijk te maken, wat betreft de gronden in de groenblauwe mantel in strijd met artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 en in gemengd landelijk gebied in strijd met artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onder a, van die verordening. Het betoog slaagt, zodat het bestreden besluit in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt.

9. IVN Groen Zoom en andere kunnen zich niet verenigen met de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7, en 7, lid 7.3.7 van de planregels. Deze bepalingen voorzien in het bij omgevingsvergunning afwijken van het verbod om ten behoeve van het hobbymatig houden van dieren schuilstallen buiten bouwvlakken te bouwen. Het bieden van deze mogelijkheid buiten de kernrandzone is volgens hen in strijd met de Verordening 2014 en leidt tot versnippering en verstening van het buitengebied.

9.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder a, van de planregels mogen op de als "Agrarisch" aangewezen gronden uitsluitend bouwwerken ten dienste van de in de bestemmingsomschrijving bedoelde bestemmingen worden gebouwd met dien verstande dat gebouwen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak".

Ingevolge lid 3.3.7 kan bij een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.2.1 ten behoeve van het oprichten van een schuilstal buiten de aanduiding "bouwvlak", met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de schuilstal wordt opgericht ten behoeve van het hobbymatig houden van dieren;
- b. de schuilstal is aantoonbaar noodzakelijk en doelmatig in het kader van dierenwelzijn;
- c. de schuilstal dient landschappelijk te worden ingepast, waarbij aansluiting wordt gezocht bij bestaande landschapselementen, perceelsafscheidings- of aangrenzende bebouwing;
- d. de oppervlakte van de schuilstal mag niet meer bedragen dan 30 m²;
- e. de goothoogte mag niet meer bedragen dan 2,5 m;
- f. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 3,5 m.

9.2. In de artikelen 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7, en 7, lid 7.3.7, die betrekking hebben op de bestemmingen "Agrarisch met waarden - Cultuurhistorie en landschap", "Agrarisch met waarden - Openheid en cultuurhistorie", "Agrarisch met waarden - Natuur en landschap" en "Agrarisch met waarden - Openheid" zijn gelijkluidende bepalingen opgenomen.

9.3. De raad stelt dat het onderscheid, dat de regeling in de Verordening 2014 voor schuilstallen in kernrandzones en de rest van het buitengebied maakt, arbitrair en rigide is en onvoldoende ruimte biedt om aan de eisen van dierenwelzijn en het gewijzigde karakter van het buitengebied te voldoen. Hij stelt dat het karakter van het buitengebied in de loop der jaren is veranderd en dat het hobbymatig houden van dieren passend is in het buitengebied. Wat betreft de regeling voor de bouw van schuilstallen voor hobbymatig gebruik, heeft de raad aangesloten bij de in 2011 door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde "Notitie schuilstallen". Deze notitie bevat een aantal criteria die de mogelijkheid bieden tot een goede afweging tussen de belangen van dierenwelzijn, natuur en landschap, kwaliteit van de gebouwen en de directe omgeving daarvan. Volgens de raad wordt daarmee voorkomen dat zonder meer en overal in het buitengebied schuilstallen worden gebouwd.

9.4. Ingevolge artikel 1.45 van de Verordening 2014 wordt onder kernrandzone verstaan overgangsgebied naar het buitengebied, gelegen langs bestaand stedelijk gebied, met daarin

relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling een verantwoording dat:

- a. het plan bijdraagt aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het daarbij betrokken gebied en de naaste omgeving, waaronder in ieder geval een goede inpasbaarheid;
- b. toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik.

Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, houdt het beginsel van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid in ieder geval in dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald.

Ingevolge het onder het kopje "groenblauwe mantel" geplaatste artikel 6.14, eerste lid, kan een bestemmingsplan gelegen in de kernrandzone, dan wel een gebied dat gezien de ligging en het feitelijk gebruik gerekend kan worden tot de kernrandzone, binnen de groenblauwe mantel voorzien in de nieuwvestiging of uitbreiding van voorzieningen voor veldsporten, volkstuinen, schuilhutten en andere kleinschalige vrije-tijdsvoorzieningen mits:

- a. de beoogde ontwikkeling slechts kleinschalige bebouwing met zich brengt;
- b. het bestemmingsplan borgt dat de voorziening inclusief de toegelaten bebouwing kleinschalig blijft;
- c. er sprake is van een beperkte publieksaantrekkende werking;
- d. de ontwikkeling onder toepassing van artikel 6.1, eerste lid (bescherming groenblauwe mantel), gepaard gaat met een positieve bijdrage aan de bescherming en ontwikkeling van de onderkende ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken.

Ingevolge het tweede lid is artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod nieuwvestiging) niet van toepassing op een kleinschalige voorziening als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge het onder het kopje "gemengd landelijk gebied" geplaatste artikel 7.16, eerste lid, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in de kernrandzone, dan wel een gebied dat gezien de ligging en het feitelijk gebruik gerekend kan worden tot de kernrandzone, in gemengd landelijk gebied voorzien in de nieuwvestiging of uitbreiding van voorzieningen voor veldsporten, volkstuinen, schuilhutten en andere kleinschalige vrije-tijdsvoorzieningen mits:

- a. de beoogde ontwikkeling slechts kleinschalige bebouwing met zich brengt;
- b. het bestemmingsplan borgt dat de voorziening inclusief de toegelaten bebouwing kleinschalig blijft;
- c. er sprake is van een beperkte publieksaantrekkende werking.

Ingevolge het tweede lid is artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod nieuwvestiging) niet van toepassing op een kleinschalige voorziening als bedoeld in het eerste lid.

9.5. Vast staat dat de gronden met de bovengenoemde bestemmingen liggen binnen de in de Verordening 2014 als groenblauwe mantel en gemengd landelijk gebied aangewezen gebieden.

Wat betreft het buiten de kernrandzone gelegen gebied, zowel voor zover dat binnen de groenblauwe mantel als voor zover dat binnen gemengd landelijk gebied ligt, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals blijkt uit de toelichting op de Verordening 2014 is het uitgangspunt van die verordening dat het aan gemeenten is om in concrete gevallen vorm te geven aan de in artikel 3.1, tweede lid, opgenomen algemene zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit. Deze vrijheid houdt echter op waar onvoldoende invulling wordt gegeven aan die zorgplicht. Naar het oordeel van de Afdeling is de raad buiten de grenzen van deze vrijheid getreden. De Afdeling overweegt daartoe dat de bovengenoemde planregels er in voorzien dat schuilstallen in het plangebied, voor zover het de gronden met de bovengenoemde bestemmingen betreft, worden gebouwd, zonder dat enige eis wordt gesteld aan de omvang van het betreffende perceel. Daarmee kan het plan er toe leiden dat nieuwe, versnipperde bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied toeneemt. Het plan is daarom wat betreft deze planregels in strijd met artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014. Dat volgens de raad het bouwen van schuilstallen van groot belang is vanwege dierenwelzijn, doet hieraan niet af. Niet aannemelijk is gemaakt dat het belang bij het onbeperkt oprichten van schuilstallen voor het hobbymatig houden van dieren zo groot is dat dit belang voorgaat op het provinciale belang bij de ruimtelijke kwaliteit van gebied dat buiten stedelijk gebied en de kernrandzones ligt.

9.6. Ten aanzien van de gronden die binnen de groenblauwe mantel of gemengd landelijk gebied liggen binnen de kernrandzone, overweegt de Afdeling dat artikel 6.14 van de Verordening 2014 een algemeen verbindende voorschrift bevat. Ingevolge artikel 8.3, eerste lid, onder a, van de Awb kan daartegen geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Exceptieve toetsing houdt in dat aan een algemeen verbindend voorschrift slechts verbindende kracht kan worden onttrokken, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.

In hetgeen de raad heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 6.14 in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift is dan wel met een algemeen rechtsbeginsel. Er bestaat daarom geen grond om aan dit artikel verbindende kracht te onttrekken. Gelet op artikel 4.1, tweede lid, van de Wro was de raad daarom gehouden dit artikel in acht te nemen bij de vaststelling van het plan. IVN Groene Zoom en andere hebben terecht betoogd dat in strijd met artikel 6.14, eerste lid, aanhef en onder d, van de Verordening 2014 bij het plan geen voorwaarden zijn gesteld ter verzekering van een positieve bijdrage. Gelet hierop zijn de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7, en 7, lid 7.3.7 van de planregels, voor zover die zien op gronden in de kernrandzone in de groenblauwe mantel, in strijd met artikel 6.14, eerste en tweede lid, van de Verordening 2014. Het betoog slaagt.

In hetgeen IVN Groene Zoom en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze artikelen, voor zover die gelden voor gronden binnen de kernrandzone en in gemengd landelijk gebied, in strijd zijn met artikel 7.16, eerste lid van de Verordening 2014. Het betoog faalt.

10. In hetgeen IVN Groene zoom en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding

voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7 en 7, lid 7.3.7, van de planregels, behoudens voor zover zij betrekking hebben op gronden gelegen binnen de kernrandzone die in de Verordening 2014 zijn aangewezen als gemengd landelijk gebied en voor zover het betreft de woorden "waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden" in de artikelen 3, lid 3.3.1, onder d, 4 lid 4.3.1, onder d, 5, lid 5.3.1, onder c, 6, lid 6.3.1, onder c en 7 lid 7.3.1, onder c, van de planregels is genomen in strijd met de artikelen 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, 6.2, tweede lid, aanhef en onder a, 6.14, eerste lid, aanhef en onder d en 7.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2014. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

11. Met het oog op een spoedige geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om, voor zover het de hierboven onder overweging 10 genoemde planregels betreft, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

Proceskosten

12. De raad dient op hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van IVN Groene Zoom en andere niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door de stichting Stichting De Brabantse Wal;

II. verklaart het beroep van IVN Groene Zoom en andere niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen artikel 4, lid 4.2.6, artikel 5, lid 5.2.4 en lid 5.3.1, onder a en d, artikel 6, lid 6.2.3, onder i, lid 6.2.4, en lid 6.3.1, onder a, en artikel 7, lid 7.2.5 en lid 7.3.1, onder a en d van de planregels;

III. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante sub 1] gegrond en het beroep van de vereniging IVN Groene Zoom, de stichting Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw, de vereniging Benegora en de stichting Stichting Brabantse Milieufederatie, voor zover ontvankelijk, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 10 april 2014 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Noord" is vastgesteld, voor zover:

a. geen bouwvlak is opgenomen voor de gronden van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante sub 1] tussen het perceel [locatie 2-3] en de rijksweg A4;

b. geen bouwvlak is opgenomen voor de oppervlakteverhardingen op het perceel [locatie 2-3];

c. in de kolom behorende bij artikel 3, lid 3.2.2, voor het adres Ruigevelden 10 een maximale bebouwde oppervlakte is opgenomen van 654 m²;

d. het betreft de artikelen 3, lid 3.3.7, 4, lid 4.3.7, 5, lid 5.3.7, 6, lid 6.3.7 en 7, lid 7.3.7, van de

planregels behoudens voor zover zij betrekking hebben op gronden gelegen in de kernrandzone die in de Verordening 2014 zijn aangewezen als gemengd landelijk gebied;
e. het betreft de woorden "waarbij de dragende constructie permanent is toegestaan en de overkapping c.q. netten uitsluitend zijn toegestaan zolang de teelt het vereist met een maximum van zes maanden" in de artikelen 3, lid 3.3.1, onder d, 4 lid 4.3.1, onder d, 5, lid 5.3.1, onder c, 6, lid 6.3.1, onder c en 7 lid 7.3.1, onder c, van de planregels;

V. bepaalt dat in de kolom behorende bij artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels onder de kolom "Maximale bebouwde oppervlakte" komt te staan "831 m²";

VI. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft het bepaalde onder V in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. draagt de raad van de gemeente Bergen op Zoom op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit voor zover het de onder IV.a, IV.b, IV.d en IV.e genoemde onderdelen betreft te nemen en dit en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VIII. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de bestaande kassen op het perceel [locatie 2-3] en de bestaande asfaltverhardingen en het gebruik van deze verhardingen voor de opslag van materialen en producten voor de bedrijfsvoering, zijn toegestaan totdat het besluit als bedoeld onder VII in werking is getreden;

IX. draagt de raad van de gemeente Bergen op Zoom op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de onder IV en V genoemde onderdelen worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

X. veroordeelt de raad van de gemeente Bergen op Zoom tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten als volgt:

a. voor [appellante sub 1] een bedrag van € 1016,64 (zegge: duizendzestien euro en vierenzestig cent), waarvan € 980 is toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en

b. voor de vereniging IVN Groene Zoom, de stichting Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw en de vereniging Benegora en de stichting Stichting Brabantse Milieufederatie een bedrag van € 36,64 (zegge: zesendertig euro en vierenzestig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere;

XI. gelast dat de raad van de gemeente Bergen op Zoom aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht als volgt vergoed:

a. voor [appellante sub 1] een bedrag van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) en

b. voor de vereniging IVN Groene Zoom, de stichting Stichting tot Behoud van het Halsters Laag en het Buitengebied Wouw en de vereniging Benegora en de stichting Stichting Brabantse Milieufederatie een bedrag van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) , met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Van Helvoort
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 augustus 2015

361.