

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2101
Datum uitspraak	2 augustus 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Rucphen 2012, 3e herziening" vastgesteld.

Volledige tekst

201601168/1/R2.

Datum uitspraak: 2 augustus 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de Stichting Brabantse Milieufederatie (hierna: BMF), gevestigd te Tilburg,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4] en anderen, allen wonend te Sprundel, gemeente Rucphen,
5. [appellante sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Rucphen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Rucphen 2012, 3e herziening" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben BMF, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, [appellante sub 5] en [appellant sub 6] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

BMF, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Diverse eigenaren van recreatieobjecten en exploitanten van agrarische bedrijven in het buitengebied van Rucphen, die zelf geen beroep hebben ingesteld tegen het

bestemmingsplan, hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

Bij besluit van 8 februari 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Rucphen 2012, 4e herziening" vastgesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2017, waar BMF, vertegenwoordigd door H.C. Gerringa, bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, [appellant sub 2], bijgestaan door mr. P.J.A. Engelvaart, rechtsbijstandsverlener te Waalwijk, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, bij monde van [appellant sub 4A], [appellant sub 4B], [appellant sub 4C], [appellant sub 4D] en [appellant sub 4E], allen bijgestaan door mr. V. Wösten, rechtsbijstandsverlener te Den Haag, [appellante sub 5], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. P.J.A. Engelvaart, voornoemd, [appellant sub 6], vergezeld van [gemachtigde B] en bijgestaan door mr. M.J. Smaling, rechtsbijstandsverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door K.M. Vervaart-Sukel, S.W. Vergeer-de Smit, ing. C.J.M. Oostvogels-Potters en drs. M. van der Meulen, zijn verschenen. Daarnaast zijn diverse eigenaren van recreatieobjecten en exploitanten van agrarische bedrijven in het buitengebied van Rucphen, die zelf geen beroep hebben ingesteld tegen het bestemmingsplan, ter zitting verschenen. Zij zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt kenbaar te maken.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in een planologische regeling voor het buitengebied van de gemeente Rucphen. In de derde herziening van het bestemmingsplan zijn naar aanleiding van een eerdere uitspraak van de Afdeling van 21 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1783](#), op sommige punten andere keuzes gemaakt dan in het eerdere bestemmingsplan voor het buitengebied, in het bijzonder voor zover het gaat om recreatieobjecten in het buitengebied van Rucphen. Daarnaast zijn wijzigingen aangebracht in de planologische regeling voor agrarische bedrijven.

2. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

3. De Afdeling merkt het besluit van 8 februari 2017, waarbij de vierde herziening van het bestemmingsplan voor het buitengebied van Rucphen is vastgesteld, aan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb beoordeelt de Afdeling het plan zoals dat luidt na het wijzigingsbesluit.

Hierbij merkt de Afdeling ter voorlichting van partijen op dat het besluit van 8 februari 2017 slechts enkele ondergeschikte wijzigingen aanbrengt in de regeling voor een specifieke categorie agrarische bedrijven en enkele wijzigingsbevoegdheden biedt, die niet direct van belang zijn voor de beoordeling van de in deze zaak aan de orde zijnde beroepen.

4. 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.

5. Ter voorlichting van de bij deze procedure betrokken belanghebbenden die zelf geen beroep hebben ingesteld, merkt de Afdeling het volgende op. Verschillende belanghebbenden, die zelf geen beroep hebben ingesteld tegen het bestemmingsplan, hebben argumenten naar voren gebracht waarmee zij aangeven waarom zij het niet eens zijn met de voor hun percelen in het plan opgenomen regeling. Volgens hen had een andere regeling in het plan moeten worden opgenomen. In deze procedure oordeelt de Afdeling over het besluit van de raad naar aanleiding van de beroepen van BMF, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, [appellante sub 5] en [appellant sub 6]. Hetgeen de belanghebbenden die zelf geen beroep hebben ingesteld naar voren hebben gebracht, kan slechts dienen ter verduidelijking van hun positie als belanghebbende in de zaken van genoemde appellanten. De argumenten die belanghebbenden die zelf geen beroep hebben ingesteld tegen het bestemmingsplan hebben ingediend, kunnen niet tot vernietiging van het plan leiden en komen daarom in deze uitspraak niet aan de orde.

6. Omwille van de leesbaarheid van de uitspraak is het wettelijk kader, voor zover van belang, opgenomen in bijlage 1 bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Ontvankelijkheid van het beroep van [appellant sub 4] en anderen

7. [appellant sub 4] en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat daarin volgens hen onaanvaardbare ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden voor agrarische bedrijven. De raad wijkt daarbij ten onrechte af van de provinciale Verordening Ruimte 2014 (hierna: de VR 2014), aldus [appellant sub 4] en anderen.

[appellant sub 4] en anderen, met uitzondering van [appellant sub 4C]

8. [appellant sub 4] en anderen betogen dat zij weliswaar geen zienswijzen hebben ingediend op het ontwerpplan, met uitzondering van [appellant sub 4C], maar dat dit verschoonbaar is en dat hun beroep daarom toch ontvankelijk is. Hiertoe voeren zij aan dat het plan beoogt wijziging te brengen in de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden in het plangebied, maar dat dit door de wijze waarop het plan wordt gepresenteerd, voor burgers zoals zij onvoldoende kenbaar is. In dit verband wijzen zij erop dat de digitale weergave van de verbeelding onaanvaardbare beperkingen bevat, nu de legenda van de verbeelding symbolen en kleurnuances hanteert die onvoldoende leesbaar zijn. In het bijzonder vragen [appellant sub 4] en anderen aandacht voor het geringe onderscheid tussen de (kleur)symbolen van de gebieden met de bestemmingen "Agrarisch" en "Agrarisch met waarden". Ook wijzen zij op het geringe onderscheid tussen gebieden met verschillende functieaanduidingen. In de legenda van de digitale verbeelding heeft de belijning waarmee laatstgenoemd onderscheid wordt gemaakt, de naam "overige zone" gekregen, een naam die kennelijk voor verschillende aanduidingen wordt gebruikt. Het plan is hierdoor onvoldoende toegankelijk om te kunnen vaststellen dat een wijziging is beoogd in de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden en om te kunnen beoordelen of een zienswijze moest worden ingediend, betogen [appellant sub 4] en anderen.

8.1. Het beroep van [appellant sub 4] en anderen, voor zover gericht tegen de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden die het plan biedt, steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

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 door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

8.2. [appellant sub 4] en anderen hebben ten eerste gewezen op het in hun ogen onvoldoende onderscheid in de presentatie van gronden met de bestemmingen "Agrarisch" en "Agrarisch met waarden" in de verbeelding. Ten tweede hebben [appellant sub 4] en anderen gewezen op de begrenzing tussen gronden waaraan de aanduiding "overige zone - beperkingen veehouderij" wel en niet is toegekend, die volgens hen ook niet voldoet. In een verbeelding van een plan dat vele bestemmingen, aanduidingen en zones omvat, is het echter niet te vermijden dat de gebruikte kleuren en belijning in sommige gevallen enige gelijkenissen vertonen. Juist in een digitale verbeelding kunnen gemakkelijk gronden met specifieke aanduidingen worden teruggevonden. Verder wordt in de plantoelichting nadrukkelijk opgemerkt dat het plan ook wijzigingen behelst in de planologische regeling voor agrarische bedrijven. Ook wanneer de verbeelding voor [appellant sub 4] en anderen niet duidelijk was, hadden zij uit de toelichting kunnen begrijpen dat dit plan invloed heeft op de toelaatbare ontwikkelingen bij agrarische bedrijven.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 4] en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de digitale verbeelding van het plan zo onduidelijk is dat zich daarom een omstandigheid voordoet die moet leiden tot het oordeel dat [appellant sub 4] en anderen, met uitzondering van [appellant sub 4C], niet redelijkerwijs kan worden verweten het indienen van een zienswijze te hebben nagelaten.

[appellant sub 4] en anderen voor zover betrekking hebbend op [appellant sub 4C]

9. [appellant sub 4] en anderen stellen dat [appellant sub 4C] wel een zienswijze heeft ingediend. Volgens hen is het beroep daarom ontvankelijk voor zover het door [appellant sub 4C] is ingediend.

Zoals de Afdeling hiervoor onder 8.1 heeft overwogen, kan door een belanghebbende in beginsel geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht. [appellant sub 4C] heeft weliswaar een zienswijze naar voren gebracht over een onderdeel van het ontwerpplan, maar dit is niet het onderdeel waartegen hij nu beoogt beroep in te stellen. Zijn zienswijze heeft alleen betrekking op zijn eigen perceel en op het feit dat hij zijn perceel niet kan inzetten voor de ruimte voor ruimte-regeling voor de bouw van een nieuwe woning. Het beroep heeft betrekking op de ontwikkelingsmogelijkheden van op andere percelen gelegen agrarische bedrijven in het buitengebied van Rucphen en derhalve op andere plandelen dan het plandeel waarop de zienswijze van [appellant sub 4C] zag. Ook door [appellant sub 4C] kan daarom geen beroep worden ingesteld tegen genoemde delen

van het besluit tot vaststelling van het plan.

Conclusie

10. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 4] en anderen, ook voor zover dat is ingesteld door [appellant sub 4C], niet-ontvankelijk.

Het beroep van BMF over veehouderijen

11. BMF kan zich niet verenigen met de regeling die in het plan is opgenomen voor veehouderijen en voor recreatieobjecten in het buitengebied van Rucphen. De Afdeling gaat hierna op deze onderwerpen afzonderlijk in.

Veehouderijen

12. BMF heeft in haar beroepschrift aangevoerd dat de wijze waarop volgens de raad de grondgebondenheid van een veehouderij zou moeten worden beoordeeld, namelijk door aan te sluiten bij de Brabantse Zorgvuldigheidsscore en de bijbehorende Nadere regels, onjuist is. Ter zitting heeft BMF deze beroepsgrond ingetrokken.

13. BMF betoogt dat de in het plan geboden mogelijkheden voor veehouderijen kunnen leiden tot negatieve effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. BMF voert aan dat in het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met andere aspecten van de bedrijfsvoering die van invloed zijn op de ammoniakemissie en -depositie van veehouderijen op de Natura 2000-gebieden dan het houden van dieren in stallen. Als per bedrijf meer dieren kunnen worden gehouden, betekent dat ook dat de verkeersbewegingen van en naar dat bedrijf zullen toenemen, stelt BMF. Zo zullen meer dieren en veevoeder worden aan- en afgevoerd. Daarnaast produceren meer dieren ook meer mest, die elders moet worden verwerkt omdat de agrarische bedrijven daar zelf de capaciteit niet voor hebben. Als gevolg daarvan zal ook meer emissie en depositie optreden, stelt BMF. Verder wijst BMF op de mogelijkheid dat beweiding van vee een toename veroorzaakt. De planregeling verbiedt een dergelijke toename volgens BMF ten onrechte niet.

13.1. De raad bestrijdt niet dat met de in het plan opgenomen regeling het aantal dieren dat wordt gehouden, kan toenemen. Naar de opvatting van de raad is het houden van dieren in stallen op het bouwvlak het meest bepalend voor de ammoniakemissie van een bedrijf, veel meer dan verkeersbewegingen van en naar een bedrijf en andere bijkomende aspecten van een bedrijfsvoering met meer dieren, zoals beweiding.

13.2. Bij uitspraken van 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1259](#) en [ECLI:NL:RVS:2017:1260](#), heeft de Afdeling aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een aantal prejudiciële vragen gesteld. Deze vragen hebben onder meer betrekking op de activiteiten weiden van vee en het bemesten van gronden en het vergunningvrij maken van deze activiteiten. De beroepsgronden van BMF zien ook op dit onderwerp. De antwoorden van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen zijn daarvoor van belang. De Afdeling zal daarom in afwachting van de antwoorden van het Hof van Justitie de behandeling van deze zaak aanhouden voor zover het gaat om de beroepsgronden van BMF tegen de regeling die in het plan is opgenomen voor veehouderijen. De Afdeling zal de behandeling van het beroep in zoverre voortzetten onder zaak nr. 201601168/5/R2.

De beroepen van BMF, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] over de recreatieobjecten.

Voorgeschiedenis

14. In het buitengebied van Rucphen zijn reeds tientallen jaren recreatieobjecten aanwezig. Deze recreatieobjecten zijn veelal in de bossen in het buitengebied gelegen. Gedurende het grootste deel van de bestaansgeschiedenis van de objecten is daarvoor geen regeling opgenomen in de bestemmingsplannen die golden voor het buitengebied. De raad heeft in 2012 besloten het bestemmingsplan "Buitengebied Rucphen 2012" vast te stellen, waarin alle recreatieobjecten als zodanig waren bestemd door daaraan de aanduiding "recreatiewoning" toe te kennen. Tegen dat besluit had onder meer BMF beroep ingesteld. BMF betoogde dat het als zodanig bestemmen van de recreatieobjecten niet aanvaardbaar was, omdat deze objecten in de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: de EHS) lagen, waar de ten tijde van het vaststellen van dat bestemmingsplan geldende provinciale verordening nieuwvestiging verbood. In haar uitspraak van 21 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1783](#), oordeelde de Afdeling, nadat de raad te kennen had gegeven dat voor de recreatieobjecten geen bouwvergunningen waren verleend, dat de raad had miskend dat het zonder meer als zodanig bestemmen van die recreatieobjecten een vorm van planologische nieuwvestiging in de zin van de verordening zou kunnen zijn. De Afdeling heeft het bestemmingsplan "Buitengebied Rucphen 2012" daarom in zoverre vernietigd.

14.1. De Afdeling merkt op dat de ten tijde van het vaststellen van het voorliggende bestemmingsplan geldende versie van de VR 2014 de gronden die door partijen de EHS worden genoemd, aanduidt als Natuur Netwerk Brabant. In navolging van partijen gebruikt de Afdeling in deze uitspraak voor die gronden de naam EHS.

14.2. Naar aanleiding van de uitspraak van 21 mei 2014 heeft de raad zich opnieuw beraden over de recreatieobjecten in het buitengebied. In het voorliggende plan heeft de raad na nader onderzoek ervoor gekozen recreatieobjecten waarvan hem was gebleken dat in het verleden een bouwvergunning was verleend, als zodanig te bestemmen. Ook in gevallen waarin in het verleden toestemming was verleend voor vernieuwing of vervanging van een recreatieobject, heeft de raad ervoor gekozen dat object als zodanig te bestemmen. In beide situaties heeft de raad aan de recreatieobjecten de aanduiding "recreatiewoning" toegekend. Voor recreatieobjecten die niet onder deze categorieën vallen, heeft de raad in het plan een uitsterfregeling opgenomen. Deze regeling houdt in dat het gebruik van deze bouwwerken voor verblijfsrecreatie is toegestaan, maar dat dat gebruik, in het geval dit een jaar of langer is beëindigd, daarna niet meer is toegestaan. Aan deze recreatieobjecten is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling" toegekend.

14.3. Tegen deze keuze van de raad zijn zowel BMF als [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] opgekomen. BMF acht een positieve bestemming voor recreatieobjecten in de EHS (opnieuw) in strijd met de VR 2014. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] komen op tegen de voor hun percelen opgenomen aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling" en wensen de aanduiding "recreatiewoning". Zij wijzen onder meer op in het verleden gedane uitlatingen over de toelaatbaarheid van hun recreatieobjecten. In dit verband heeft [appellante sub 5] stukken overgelegd waaruit blijkt dat de raad in zijn vergadering van 25 september 1979 op

voorstel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rucphen heeft ingestemd met beleid dat "geen politiedwang meer zou worden toegepast met betrekking tot clandestiene caravan-bouwwerken die tot stand zijn gekomen vóór 9 maart 1972". Wel zou volgens dat beleid nog handhavend worden opgetreden tegen clandestiene bouwwerken die dateren van na die datum of wel voor die datum zijn opgericht, maar zonder bouwvergunning zijn uitgebreid, veranderd of vernieuwd.

Beroepsgronden BMF

15. BMF kan zich niet verenigen met de regeling die in het plan is opgenomen voor de in het plangebied aanwezige recreatieobjecten. Zij stelt in de eerste plaats dat de raad ten onrechte niet met stukken heeft onderbouwd dat voor de recreatieobjecten waaraan alsnog de aanduiding "recreatiewoning" is toegekend vergunningen, dan wel toestemmingen voor algehele vernieuwing zijn verleend. Zij betwijfelt of die stukken er wel zijn.

15.1. De Afdeling stelt vast dat de raad de stukken waarop hij zijn keuze voor het toekennen van de aanduiding "recreatiewoning" heeft gebaseerd, alsnog heeft overgelegd. Het betoog van BMF dat de raad zijn keuze in zoverre niet met stukken kan onderbouwen, faalt.

16. BMF betoogt voorts dat het toestaan van de recreatieobjecten in het plan, hetzij door het als zodanig bestemmen daarvan, hetzij door het opnemen van een uitsterfregeling, in strijd is met de VR 2014. BMF wijst erop dat alle recreatieobjecten in de EHS zijn gelegen en dat de aanwezigheid van deze recreatieobjecten in de EHS niet is toegestaan. Volgens BMF staat de VR 2014 in de EHS alleen bestaande bebouwing en bestaande planologische gebruiksactiviteiten toe. BMF meent dat de VR 2014 op dit punt zo moet worden uitgelegd dat bestaande bebouwing alleen die bebouwing is die reeds in een eerder vastgesteld bestemmingsplan was voorzien. Dat is volgens haar bij niet één van de recreatieobjecten het geval. Gezien de ligging van de recreatieobjecten in de EHS moeten behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van deze gronden tot uitgangspunt worden genomen bij het vaststellen van een bestemmingsplan, aldus BMF. Hiertoe wijst BMF enerzijds op dat ter plaatse van die recreatieobjecten die als zodanig zijn bestemd, volledige herbouw is toegestaan. Dergelijke herbouw is een nieuwe ontwikkeling die in de VR 2014 expliciet is uitgesloten. Anderzijds betoogt BMF dat de aanwezigheid van deze recreatieobjecten, maar ook die van de objecten waarvoor in het plan een uitsterfregeling is opgenomen, afbreuk doet aan de doelstellingen voor de EHS en aan de aanwezige natuurwaarden.

16.1. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de VR 2014 bepaalt dat zuinig ruimtegebruik inhoudt dat buiten bestaand stedelijk gebied gebruik wordt gemaakt van een bestaand bouwperceel tenzij de verordening anders bepaalt. Artikel 2, derde lid, aanhef en onder b, van de VR 2014 bepaalt onder meer dat waar in de verordening wordt gesproken over een bestaande bebouwing of bestaande planologische gebruiksactiviteit daaronder tevens wordt verstaan "datgene waarvan vaststaat dat handhaving wegens strijdigheid met het geldende bestemmingsplan niet meer mogelijk is". Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 23 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3145](#), heeft overwogen, is hiermee tot uitdrukking gebracht dat de VR 2014 niet van toepassing is op datgene dat op grond van het geldende bestemmingsplan als "bestaand" moet worden aangemerkt. Volgens de Afdeling ziet artikel 2, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening 2014 niet alleen op gebruik, te weten het gebruik dat onder de bescherming van het gebruiksovergangsrecht valt, maar ook op bebouwing. Een redelijke uitleg van artikel 2, derde lid, aanhef en onder b, van de VR 2014

brengt, zo heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen, met zich dat wat betreft bebouwing als bestaande bebouwing in de zin van de VR 2014 moet worden aangemerkt bebouwing waartegen op grond van de Wabo niet meer handhavend kan worden opgetreden.

Uit het voorgaande volgt dat BMF niet kan worden gevolgd in haar betoog dat de gebouwen en het gebruik van betrokken recreatieobjecten reeds niet als bestaand kunnen worden aangemerkt, omdat deze niet in een eerder bestemmingsplan als zodanig waren bestemd.

16.2. Zoals onder 14.3 is vermeld, heeft de raad in 1979 beleid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rucphen onderschreven, inhoudende dat niet handhavend zou worden opgetreden tegen recreatieobjecten in het buitengebied van Rucphen die daar vóór 9 maart 1972 zijn geplaatst. Ter zitting is komen vast te staan dat alle recreatieobjecten waaraan in het voorliggende plan de aanduiding "recreatiewoning", dan wel de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling" is toegekend, in het buitengebied zijn gerealiseerd vóór 9 maart 1972.

16.3. De Afdeling stelt vast dat de raad de betekenis van het door hem op 25 september 1979 onderschreven beleid voor het toepassingsbereik van de VR 2014 niet heeft onderkend. Hoewel niet is uit te sluiten dat alle objecten waartegen het beroep van BMF zich richt, als bestaand in de zin van de VR 2014 kunnen worden aangemerkt - deze objecten zijn immers allemaal opgericht vóór 9 maart 1972 - geldt dat het beleid ook een uitzondering op deze hoofdregel kent. Immers: er zou nog handhavend kunnen worden opgetreden tegen deze bouwwerken indien zij ná 9 maart 1972 zonder bouwvergunning zijn uitgebreid, veranderd of vernieuwd. Nu uit het dossier niet blijkt óf, en zo ja: welke recreatieobjecten zonder bouwvergunning zijn uitgebreid, veranderd of vernieuwd ná 9 maart 1972, kan thans niet worden vastgesteld of de recreatiewoningen waarop het beroep van BMF ziet ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan nog als bestaand in de zin van de VR 2014 moeten worden aangemerkt. De raad dient zich hierover alsnog uit te laten.

Gelet op het voorgaande is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb onvoldoende gemotiveerd.

Ten behoeve van nieuwe besluitvorming van de raad en ter voorlichting van de andere partijen bespreekt de Afdeling hieronder nog de andere beroepsgronden van BMF met betrekking tot de recreatieobjecten.

17. BMF betoogt voorts dat het bij recht of met een uitsterfregeling toestaan van recreatieobjecten niet in overeenstemming is met de bestemmingen "Bos" en "Waarde - Ecologie - Ecologische hoofdstructuur". Hiertoe brengt zij naar voren dat gronden met deze bestemmingen zijn bedoeld voor het beschermen van de natuurwaarden in het bosgebied.

17.1. Het is juist dat de bestemming "Bos" is toegekend aan gronden die deel uitmaken van het bosgebied rond Rucphen en dat deze gronden onder meer zijn bestemd voor het behoud, herstel en/of ontwikkeling van natuurwaarden. Op gronden met deze bestemming is ingevolge artikel 9, lid 9.1.1, van de planregels echter evenzeer recreatief medegebruik toegestaan, zowel extensief als in de vorm van recreatieobjecten die bij recht of met een uitsterfregeling zijn toegestaan. Voor zover aan percelen de bestemming "Waarde - Ecologie - Ecologische hoofdstructuur" is toegekend, geldt ingevolge artikel 32, onderdeel 32.1, lid 32.1.1, van de planregels dat deze gronden naast het behoud, beheer, herstel of duurzame

ontwikkeling van de ecologische waarden, ook zijn bestemd voor de andere daar voorkomende bestemmingen. Met de bestemmingsvoorschriften van de bestemmingen "Bos" en "Waarde - Ecologie - Ecologische hoofdstructuur" zijn de recreatieobjecten dus niet in strijd. Gelet op het voorgaande faalt het betoog van BMF dat het toestaan van de recreatieobjecten in strijd is met de bestemmingen "Bos" en "Waarde - Ecologie - Ecologische hoofdstructuur".

18. Voorts voert BMF aan dat in het plan niet had mogen worden gekozen voor het opnemen van bouwvlakken die groter zijn dan de recreatieobjecten zelf.

18.1. Rond elk recreatieobject is een vlak met de bestemming "Bos" opgenomen. Ingevolge artikel 9 van de planregels mag ter plaatse van de aanduiding "recreatiewoning" tevens één woning met bijgebouw worden opgericht. Alleen op de rond de recreatieobjecten gelegde vlakken met de bestemming "Bos" mogen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden opgericht. De oppervlakte van die vlakken varieert. In beginsel heeft de raad gekozen voor een standaardmaat: een vlak van ongeveer 30 m² voor kleinere recreatieobjecten en een vlak van ongeveer 50 m² voor grotere objecten, ook al waren de betrokken percelen groter. Zo blijft bebouwing volgens de raad geconcentreerd op een bepaald deel van die percelen en kunnen de natuurwaarden op het overige deel van die percelen niet worden aangetast. De raad heeft erop gewezen dat het opnemen van vlakken die de omtrek van de betrokken recreatieobjecten nauw omsluiten, zoals BMF zou willen, niet wenselijk is, omdat bij die objecten soms bijbehorende bouwwerken aanwezig zijn, zoals erfafscheidingen. De raad wil, binnen de grenzen die het plan stelt, enige wijziging van de inrichting van de percelen rond de recreatieobjecten mogelijk maken. In hetgeen BMF heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze keuzes van de raad in strijd met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht.

Het betoog faalt.

De beroepsgronden van [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6]

19. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] zijn allen eigenaar van percelen in het buitengebied. Aan al hun percelen is de bestemming "Bos" met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling" toegekend. Zij menen dat deze regeling in hun gevallen niet volstaat en dat aan hun recreatieobjecten de aanduiding "recreatiewoning" had moeten worden toegekend in plaats van de uitsterfregeling die nu voor hun recreatieobjecten in het plan is opgenomen.

20. De Afdeling stelt vast dat, zoals hiervoor onder 16.3 is overwogen, niet is uitgesloten dat de recreatieobjecten van [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] moeten worden aangemerkt als bestaande bebouwing in de zin van de VR 2014. Ook ten aanzien van deze objecten dient de raad zich nader te beraden.

Met het oog op die nadere besluitvorming ziet de Afdeling nog wel aanleiding, zij het ten overvloede, op te merken dat de raad daarbij in aanmerking dient te nemen dat [appellante sub 5] heeft erop gewezen dat haar perceel niet in de EHS is gelegen. Ook dient de raad in aanmerking te nemen dat [appellant sub 6] het standpunt van de raad dat hij nooit gebruik heeft gemaakt van de hem in 2000 verleende toestemming tot vernieuwing van zijn

recreatieobject, gemotiveerd heeft weersproken.

Conclusie

21. De conclusie is dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet goed is gemotiveerd, voor zover dat betrekking heeft op de regeling die in het plan is opgenomen voor de recreatieobjecten. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover dat betrekking heeft op de plandelen met de aanduiding "recreatiewoning" en de plandelen met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling".

22. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de betrokken percelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Dat nieuwe besluit moet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid.

Verwerking landelijke voorziening

23. 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 op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

24. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 2], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van [appellant sub 4] en anderen bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Over de proceskostenveroordeling en vergoeding van het griffierecht ten bate van BMF zal de Afdeling beslissen bij voortzetting van de behandeling van de zaak na beantwoording van de prejudiciële vragen die de Afdeling aan het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft gesteld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 4] en anderen niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de stichting Brabantse Milieufederatie, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en [appellant sub 6] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rucphen van 16 december 2015 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Rucphen 2012, 3e herziening" is vastgesteld,

voor zover dat betrekking heeft op de plandelen met de aanduiding "recreatiewoning" en de plandelen met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling";

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rucphen tot vergoeding van:

a. bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. bij [appellante sub 5] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. bij [appellant sub 6] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rucphen vergoedt:

a. aan [appellant sub 2] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 euro (zegge: honderdzevenenzestig euro);

b. aan [appellante sub 5], [appellant sub 3] en [appellant sub 6] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) ieder;

VI. draagt de raad van de gemeente Rucphen op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van deze uitspraak ten aanzien van de recreatieobjecten een nieuw besluit te nemen;

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

VIII. schorst voor het overige de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan, waarbij de Afdeling bepaalt dat in een uitspraak van een latere datum onder zaak nr. 201601168/5/R2 een oordeel zal worden gegeven over het beroep van de stichting Brabantse Milieufederatie voor zover dat ziet op de in het bestemmingsplan opgenomen regeling voor veehouderijen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. G. Klapwijk, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Klapwijk
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2017

726.

BIJLAGE 1 - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:13 luidt:

"Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."

Artikel 6:19, eerste lid, 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."

Artikel 8:1 luidt:

"Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

Verordening Ruimte 2014

Artikel 1, lid 1.59, luidt:

"Natuur Netwerk Brabant: samenhangend netwerk van natuurgebieden van nationaal en internationaal belang met als doel de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten bestaande uit de meest waardevolle natuur- en bosgebieden en andere gebieden met belangrijke aanwezige en te ontwikkelen natuurwaarden;"

Artikel 1, lid 1.61, luidt:

"nieuwvestiging: vestiging op een locatie die volgens het geldende bestemmingsplan niet is voorzien van een (bouwvlak op een) bestaand bouwperceel of de (af)splitsing van een (bouwvlak op een) bestaand bouwperceel;"

Artikel 2, derde lid, aanhef en onder b, luidt:

"Waar in deze verordening wordt gesproken over een bestaand bouwperceel, bestaande bebouwing, een bestaande planologische gebruiksactiviteit of een bestaande omvang, wordt daaronder verstaan:

(...)

b. datgene waarvan vaststaat dat handhaving wegens strijdigheid met het geldende bestemmingsplan niet meer mogelijk is."

Artikel 3, onderdeel 3.1, eerste lid, luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling bevat 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 landschappelijke inpasbaarheid;
- b. toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik."

Artikel 3, onderdeel 3.1, tweede lid, aanhef en onder a, luidt:

"Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid houdt in ieder geval in dat:

- a. een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald."

Artikel 5, onderdeel 5.1, eerste lid, luidt:

"1. Een bestemmingsplan gelegen in het Natuur Netwerk Brabant:

- a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;
- b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
- c. bepaalt dat zolang het Natuur Netwerk Brabant niet is gerealiseerd, de bestaande bebouwing en de bestaande planologische gebruiksactiviteit zijn toegelaten."

Artikel 5, onderdeel 5.1, derde lid, luidt:

"In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod nieuwvestiging), kan een bestemmingsplan bepalen dat het oprichten van kleinschalige bebouwing en bouwwerken ten behoeve van de natuurbestemming als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, of het recreatieve medegebruik daarvan, zijn toegestaan, mits dit geen aantasting geeft van de ecologische waarden en kenmerken van het Natuur Netwerk Brabant."

Planregels

Artikel 9, lid 9.1.1, aanhef en onder a, g en i, luidt:

"De voor "Bos" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bosgebied;

(...)

g. ter plaatse van de aanduiding "recreatiewoning": tevens één recreatiewoning met bijgebouw;

(...)

i. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - uitsterfregeling" geldt dat tevens het gebruik voor verblijfsrecreatie van het aanwezige, niet legale bouwwerk, is toegestaan."

Artikel 9, lid 9.3.2, luidt:

"Op het moment dat het gebruik voor verblijfsrecreatie zoals bedoeld in 9.1 onder i gedurende 365 dagen is beëindigd, is dit gebruik niet meer toegestaan."

Artikel 32, lid 32.1.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"De voor "Waarde - Ecologie - Ecologische hoofdstructuur" aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

a. het behoud, beheer, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden (Ecologische Hoofdstructuur)."

Lid 32.1.2 luidt:

"Op deze gronden mogen, met inachtneming van de op de kaart aangegeven aanduidingen, uitsluitend ten dienste van de in lid 32.1.1 genoemde bestemmingen worden opgericht:

a. bouwwerken, geen gebouwen zijnde."

Lid 32.3, van de planregels, voor zover hier van belang, luidt:

"Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 32.1.2 voor het bouwen overeenkomstig de andere bestemmingen, met dien verstande dat geen aantoonbare onevenredige aantasting plaatsvindt van de ecologische hoofdstructuur."