

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:2682

Datum uitspraak

14 september 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 9 juli 2020 heeft de raad van de gemeente Land van Cuijk het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]" gewijzigd vastgesteld. Het plan wijzigt de bestemming op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] van "Wonen" en "Agrarisch" naar "Wonen". [partij] is eigenaresse van het perceel aan de [locatie 1] in Mill, waar zij woont en paarden houdt. [appellante] woont op het perceel [locatie 3] en verzet zich tegen het plan. Volgens haar is de wijziging van de bestemming niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. [appellante] betoogt dat de raad het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft vastgesteld. Het plan heeft volgens [appellante] alleen als doel het legaliseren van alle overtredingen op het perceel.

Volledige tekst

202004905/1/R2.

Datum uitspraak: 14 september 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Mill, gemeente Land van Cuijk,

en

de raad van de gemeente Land van Cuijk,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 1 juni 2022 behandeld, waar [appellante], bijgestaan door mr. J.P. Hoegee, advocaat te Nijmegen, vergezeld door [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door mr. B.A.A. Lucas-Jasperse, zijn verschenen. Voorts is op de zitting [partij], bijgestaan door mr. J. Geelhoed, advocaat te Honselersdijk, vergezeld door [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan wijzigt de bestemming op de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] van "Wonen" en "Agrarisch" naar "Wonen". [partij] is eigenaresse van het perceel aan de [locatie 1] in Mill (hierna: het perceel), waar zij woont en paarden houdt. [appellante] woont op het perceel [locatie 3] en verzet zich tegen het plan. Volgens haar is de wijziging van de bestemming niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden

Goede procesorde

3. [appellante] heeft bij brief van 19 mei 2022, door de Afdeling ontvangen op 23 mei 2022, nadere stukken ingediend. Deze stukken bestaan onder meer uit een reactie op het verweerschrift van de raad, waarin [appellante] haar beroep uitbreidt met een grond over het ontbreken van de dubbelbestemming "Waarde-cultuurhistorie" en een grond over de richtafstanden uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

Naar het oordeel van de Afdeling is dat in dit geval aan de orde. Gelet op de aard van de betogen en het late tijdstip waarop deze naar voren zijn gebracht, hebben de raad en [partij] hier niet adequaat op kunnen reageren. [appellante] heeft geen feiten en omstandigheden

aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het voor haar redelijkerwijs niet mogelijk was om deze nieuwe gronden eerder dan negen dagen voor zitting naar voren te brengen. Onder deze omstandigheden laat de Afdeling deze nieuwe gronden wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing.

Goede ruimtelijke ordening

4. [appellante] betoogt dat de raad het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft vastgesteld. Het plan heeft volgens [appellante] alleen als doel het legaliseren van alle overtredingen op het perceel. Uit de plantoelichting volgt dat met dit plan beoogd is om de woonbestemming zoals deze gold in 1998 te herstellen, maar het plan maakt volgens [appellante] veel meer mogelijk zonder dat de ruimtelijke impact van die mogelijkheden is onderbouwd of dat hieraan een voorwaarde van stedenbouwkundige en landschappelijke aanvaardbaarheid is verbonden. Het bestemmingsplan uit 1998 laat alleen gebouwen toe binnen het bouwvlak, terwijl de bouw mogelijkheden nu zijn verruimd. Daarnaast laat het plan, anders dan de raad heeft gesteld in de zienswijzennota, bebouwing toe op gronden die in het bestemmingsplan uit 2018 een agrarische bestemming hadden. Op deze gronden staat nu een zonder omgevingsvergunning gebouwde kapschuur. Ook is het volgens [appellante] onduidelijk waarom het plan lichtmasten tot 12 m hoog toestaat, terwijl in het bestemmingsplan uit 2018 geen lichtmasten waren toegestaan. Verder laat het plan onbeperkt bouwwerken, geen gebouwen zijnde, toe. Dit betekent dat er meerdere rijbakken kunnen komen. Het college van burgemeester en wethouders van Mill en Sint Hubert (nu Land van Cuijk) heeft zich in een eerder genomen handhavingsbesluit van 11 september 2019 op het standpunt gesteld dat rijbakken groter dan 800 m² niet aanvaardbaar zijn op gronden met een woonbestemming. De rijbak die er nu ligt is 920 m², wat zich niet verdraagt met de woonbestemming en op bedrijfsmatig gebruik van het perceel duidt, aldus [appellante]. Zij wijst op dit punt ook op andere bouwwerken op het perceel die zich volgens haar niet verdragen met de woonbestemming. Dat de raad de op het perceel aanwezige bebouwing ruimtelijk aanvaardbaar acht omdat [partij] op hoog niveau dressuursport beoefent, is volgens [appellante] geen ruimtelijk argument.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van het in één keer legaliseren van de bestaande situatie. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek van [appellante] van 20 mei 2019 is de gemeente met [partij] een traject gestart om de benodigde vergunningen aan te vragen. Voor een aantal van deze activiteiten lopen procedures waar de mogelijkheid van het maken van bezwaar en het instellen van beroep openstaat. Het plan voorziet niet in legalisering van deze activiteiten.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste er aan in de weg staat dat het beroep gegrond wordt verklaard naar aanleiding van de betogen van [appellante] over de omvang van de rijbak, het aantal rijbakken en de bebouwing die het plan mogelijk maakt op gronden die in het vorige plan de bestemming "Agrarisch" hadden. Volgens de raad heeft [appellante] geen belang bij regels over de rijbak, omdat de ruimtelijke uitstraling van het perceel niet verandert door een grotere rijbak of het wijzigen van de ondergrond van gras naar zand. Ook is de afstand van de verlenging van de rijbak of een eventuele tweede rijbak tot haar perceel te groot. Verder wordt het belang van [appellante] niet geraakt door de mogelijkheid om bebouwing op te richten op de strook grond die in het vorige plan de bestemming "Agrarisch" had, aldus de raad.

4.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a

van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

4.3. De Afdeling overweegt dat de normen die [appellante] heeft ingeroepen, strekken tot bescherming van een goede ruimtelijke ordening. Niet valt in te zien waarom de door [appellante] ingeroepen regels over activiteiten die op korte afstand van haar perceel plaatsvinden, niet mede strekken tot bescherming van haar woon- en leefklimaat. Het relativiteitsvereiste staat er niet aan in de weg dat het besluit wegens deze gronden wordt vernietigd. De Afdeling zal deze gronden dan ook inhoudelijk bespreken.

4.4. Over het betoog van [appellante] dat het plan bebouwing mogelijk maakt op gronden waar eerst geen bebouwing was toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De bebouwingsmogelijkheden op gronden die in het vorige plan de bestemming "Agrarisch" hadden, worden ingeperkt door artikel 3.2.4, onder e, van de planregels. In dit artikel is bepaald dat de afstand van vrijstaande bijbehorende bouwwerken tot de woning niet meer mag bedragen dan 25 m. Zoals de raad heeft toegelicht, had het gebied waar vrijstaande bijbehorende bouwwerken mochten worden geplaatst in het vorige bestemmingsplan al een woonbestemming. Slechts een klein deel van de gronden dat binnen de maximale afstand van 25 m tot de woning ligt, had in het vorige bestemmingsplan een agrarische bestemming, waar dat in het nieuwe plan een woonbestemming is geworden. De bebouwingsmogelijkheden worden verder in het nieuwe plan beperkt door het in de verbeelding opgenomen maximum van 250 m² voor bebouwing. De raad heeft toegelicht dat dit een standaard maximum is in gevallen van een fysieke kwaliteitsverbetering. Daarbij heeft de raad toegelicht dat die maximaal toegestane oppervlakte aan bebouwing vrijwel geheel bereikt is. Het plan laat daarom maar zeer beperkt nieuwe bebouwing toe. Onder deze omstandigheden mocht de raad naar het oordeel van de Afdeling de toename van bebouwingsmogelijkheden op het perceel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening achten.

Voor het oordeel dat de maximaal toegestane hoogte van lichtmasten in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, bestaat geen aanleiding. In het vorige plan gold een standaard maximale hoogte van 12 m voor lichtmasten bij rijbakken. De raad mocht deze standaardhoogte voor lichtmasten ook voor dit plan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening achten.

Over het betoog van [appellante] dat de omvang van de rijbak niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening omdat dit duidt op bedrijfsmatig gebruik, overweegt de Afdeling als volgt. In artikel 3.4.1 van de planregels is bepaald dat de afmetingen van een rijbak niet meer mogen bedragen dan 920 m². In de plantoelichting heeft de raad gemotiveerd waarom op dit perceel een grotere rijbak dan de standaardafmetingen van maximaal 800 m² is toegestaan. De raad heeft toegelicht dat het afwijken van de standaardafmetingen voor de rijbak past binnen de landschappelijke inrichting van het terrein en dat de noodzaak voor het afwijken van de standaardafmetingen voldoende is uitgelegd. Het bevoegd gezag heeft niet geconstateerd dat sprake is van bedrijfsmatige activiteiten of van activiteiten in een omvang alsof zij bedrijfsmatig zijn op het perceel. Wat [appellante] hierover naar voren heeft gebracht geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat dit onjuist is. De Afdeling verwijst ook naar de uitspraken van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2022:2586](#) en

ECLI:NL:RVS:2022:2587. De raad heeft daarom de afwijking van de standaardmaat voor rijbakken op dit perceel voor hobbymatig gebruik aanvaardbaar mogen achten. Over het betoog van [appellante] dat meer dan één rijbak op het perceel aangelegd kan worden, overweegt de Afdeling dat de raad heeft toegelicht dat het niet aannemelijk is dat verschillende rijbakken op het perceel zullen worden gerealiseerd, omdat dat ten koste zou gaan van de mogelijkheid van weidegang. Volgens de raad is het niet aannemelijk dat verschillende rijbakken nodig zijn voor hobbymatig gebruik, terwijl bedrijfsmatig gebruik van het perceel niet is toegestaan. Op de zitting heeft de raad verklaard dat het opnemen van een maximum van één rijbak per bestemmingsvlak in de planregels de ruimtelijke ordening ten goede zou komen. De raad heeft zich daarmee naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt gesteld dat verschillende rijbakken op het perceel niet in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft zich in zoverre op een ander standpunt gesteld dan in het besluit van 9 juli 2020. Het is niet gebleken dat er gewijzigde feiten of omstandigheden zijn die daar aanleiding voor geven. Gelet hierop is het plan op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid. In zoverre slaagt het betoog.

4.5. Op de zitting heeft de raad aangegeven dat hij ermee kan instemmen dat de Afdeling zelf in de zaak voorziet door te bepalen dat in artikel 3.4.1 van de planregels wordt vastgelegd dat niet meer dan één rijbak per bestemmingsvlak is toegestaan. Ook heeft [partij] te kennen gegeven dat zij geen tweede rijbak op het perceel wil aanleggen. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat andere belanghebbenden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geraakt. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak voor artikel 3.4.1 in de plaats treedt van het vernietigde deel van het plan.

4.6. De Afdeling zal, in het kader van zelf voorzien, bepalen dat artikel 3.4.1 van de planregels als volgt komt te luiden: "Per bestemmingsvlak is niet meer dan één rijbak toegestaan. De afmetingen van een rijbak mogen niet meer bedragen dan 920 m²."

Omgevingsverordening

5. [appellante] betoogt dat het plan in strijd is met artikel 3.9 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de omgevingsverordening), omdat er in het plan geen sprake is van een fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het gebied of de omgeving. Het inrichtingsplan dat bij het plan hoort, slaat maar op een zeer beperkt deel van het perceel. Volgens [appellante] legaliseert dit plan ook de illegaal geplaatste bebouwing, waardoor er sprake is van een verdichting van het buitengebied. De in artikel 3.4.2 van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting komt hier volgens [appellante] onvoldoende aan tegemoet. Uit deze planregel volgt dat beoogd is om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen te kunnen weigeren als niet (volledig) is voldaan aan de voorwaardelijke verplichting. De voorwaardelijke verplichting voorziet daar echter niet in, omdat volgens [appellante] een omgevingsvergunning alsnog verleend kan worden als niet aan de verplichting is voldaan. Ook is in de voorwaardelijke verplichting niet geregeld over welke specifieke bevoegdheid de voorwaardelijke verplichting gaat. Dat dit duidelijk in de voorwaardelijke verplichting moet zijn opgenomen, volgt volgens [appellante] uit de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3813.

5.1. Artikel 1.1 van de omgevingsverordening luidt:

"[...]"

ruimtelijke ontwikkeling

bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een wijziging van het planologisch regime nodig is;

[...]"

Artikel 3.9, eerste lid, luidt:

"Een bestemmingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt in Landelijk Gebied bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het gebied of de omgeving."

Artikel 3.4.2 van de planregels luidt:

"De gronden behorende bij een perceel mogen uitsluitend worden bebouwd en/of in gebruik worden genomen of zijn [...] indien:

a. alle voorzieningen en natuur- en landschapselementen zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze regels voor het betreffende perceel zijn gerealiseerd, worden beheerd en in stand worden gehouden.

b. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde onder a. ten behoeve van de wijziging van het bij de voorwaardelijke verplichting behorende schetsontwerp zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze regels, waarbij geldt dat het gewijzigde schetsontwerp minimaal gelijkwaardig dient te zijn aan het schetsontwerp zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze regels en moet voldoen aan de gemeentelijke investeringsregeling ruimtelijke kwaliteit zoals die geldt op het tijdstip van ontvangst van de ontvankelijke aanvraag van de wijziging."

5.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante] zo dat dit gericht is tot de mogelijkheid die artikel 3.4.2, onder b, van de planregels biedt om af te wijken van de voorwaardelijke verplichting die is opgenomen in 3.4.2, aanhef en onder a, van de planregels. Uit artikel 3.4.2, onder b, van de planregels volgt dat het perceel alleen bebouwd of in gebruik mag worden genomen of zijn als voldaan is aan het inrichtingsplan dat is opgenomen in bijlage 1 van de planregels, of wanneer er voldaan is aan een minimaal gelijkwaardig alternatief en wanneer er voldaan wordt aan de gemeentelijke investeringsregeling ruimtelijke kwaliteit. Deze toets vindt plaats in het kader van een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunning. Deze bepaling is daarom gekoppeld aan de uitoefening van een specifieke bevoegdheid.

Het inrichtingsplan gaat, anders dan [appellante] betoogt, over het hele perceel. In de daarin opgenomen tekening is onder meer ter hoogte van de gemeenteberm tussen het perceel en de Sint Hubertse Binnenweg een rij beukenbomen en hulst met onderbegroeiing opgenomen. In de toelichting is hierover onder meer opgenomen dat de onderbegroeiing moet bestaan uit inheemse soorten die een toegevoegde waarde hebben voor het landschap. Op de zitting hebben de raad en [partij] toegelicht dat nadat [partij] op het perceel is komen wonen in 2018 er werkzaamheden hebben plaatsgevonden op het perceel en in de gemeenteberm. In samenspraak met de gemeente is onder meer dood hout verwijderd. Volgens de raad is er ten opzichte van de agrarische invulling van het perceel in het verleden veel landschappelijke kwaliteitswinst behaald.

Anders dan [appellante] betoogt, bestaat geen grond voor het oordeel dat het inrichtingsplan illegaal geplaatste bebouwing op het perceel legaliseert, omdat een inrichtingsplan geen legaliserende werking heeft.

Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad het totaal van al uitgevoerde werkzaamheden op deze locatie in combinatie met het inrichtingsplan als een fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het gebied en de omgeving aanmerken. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de voorwaardelijke verplichting de naleving van het inrichtingsplan onvoldoende borgt. Gelet hierop is het plan op grond van deze beroepsgronden niet in strijd met artikel 3.9 van de omgevingsverordening.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het plan is voor zover in artikel 3.4.1 van de planregels het aantal rijbakken niet is beperkt tot één per bestemmingsvlak in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid. Het beroep is daarom gegrond en het plan moet op dit punt vernietigd worden.

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

8. De raad moet de proceskosten van [appellante] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante] gegrond;

II. vernietigt het besluit van 9 juli 2020 van de raad van de gemeente Land van Cuijk, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]" is vastgesteld, voor zover het artikel 3.4.1 betreft;

III. bepaalt dat artikel 3.4.1 komt te luiden: "Per bestemmingsvlak is niet meer dan één rijbak toegestaan. De afmetingen van een rijbak mogen niet meer bedragen dan 920 m².";

IV. bepaalt dat deze uitspraak wat onderdeel III betreft in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit;

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

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Land van Cuijk tot vergoeding van de bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Land van Cuijk aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer
w.g. Graaff-Haasnoot
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 september 2022

531-980