

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:992
Datum uitspraak	15 maart 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 oktober 2022 heeft de raad van de gemeente Bernheze het bestemmingsplan "Dorpsstraat 11, Loosbroek" vastgesteld. Het plan is vastgesteld voor de Dorpsstraat 11 te Loosbroek. Op die locatie exploiteert Shutter Experience B.V. een bedrijf in op maat gemaakte shutters. Op het perceel Dorpsstraat 11 bevindt zich een kantoor met showroom. Het plan voorziet in de omzetting van een deel van de woonbestemming in een bedrijfsbestemming. Voor een deel van de gronden met de bestemming "Bedrijf" geldt een aanduiding voor een bouwvlak. [verzoekers] wonen aan de [locatie 1]. [verzoekers] vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Daarnaast stellen zij zich op het standpunt dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met een aan hen door het college van burgemeester en wethouders van Bernheze bij brief van 11 mei 2014 gedane toezegging. Die toezegging houdt in om bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan "De Kommen van Bernheze" de bedrijfsbestemming van het perceel [locatie 2] en [locatie 1] te verwijderen en voor dit gehele perceel een woonbestemming op te nemen.

Volledige tekst

202207095/2/R2 en 202207095/1/R2.

Datum uitspraak: 15 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[verzoeker A] en [verzoeker B], beiden wonend te Loosbroek, gemeente Bernheze,

verzoekers,

en

de raad van de gemeente Bernheze,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Dorpsstraat 11, Loosbroek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [verzoekers] beroep ingesteld.

[verzoekers] hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 2 februari 2023, waar [verzoekers], bijgestaan door mr. D. Heuker of Hoek, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.A. Jonkers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Shutter Experience B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], vergezeld van [initiatiefnemers], als partij gehoord.

Partijen hebben toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan is vastgesteld voor de Dorpsstraat 11 te Loosbroek. Op die locatie exploiteert Shutter Experience B.V. een bedrijf in op maat gemaakte shutters. Op het perceel Dorpsstraat 11 bevindt zich een kantoor met showroom. Het plan voorziet in de omzetting van een deel van de woonbestemming in een bedrijfsbestemming. Voor een deel van de gronden met de bestemming "Bedrijf" geldt een aanduiding voor een bouwvlak. Binnen dat bouwvlak mag, blijkens artikel 4.2.1 van de planregels, een bedrijfsgebouw worden gebouwd. Uit de plantoelichting blijkt dat initiatiefnemers dit gebouw wensen te gebruiken voor opslag ten behoeve van het bedrijf. Verder is aan het zuidelijke deel van de gronden de bestemming "Agrarisch" toegekend. Een deel van die gronden hebben de aanduiding: "specifieke vorm van agrarisch - rijbak".

2. [verzoekers] wonen aan de [locatie 1]. [verzoekers] vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Daarnaast stellen zij zich op het standpunt dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met een aan hen door het college van burgemeester en wethouders van Bernheze bij brief van 11 mei 2014 gedane toezegging. Die toezegging houdt in om bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan "De Kommen van Bernheze" de bedrijfsbestemming van het perceel [locatie 2] en [locatie 1] te verwijderen en voor dit gehele perceel een woonbestemming op te nemen.

Toetsingskader

3. 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 beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Bedrijvigheid categorie 1 en 2 en toezegging

4. [verzoekers] betogen dat het plan ten onrechte bedrijvigheid in categorie 1 en 2 toestaat. Zij voeren aan dat het plan meer toestaat dan hetgeen initiatiefnemers aan hen hebben voorgelegd, namelijk opslag van materialen voor het bedrijf in shutters. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van het gebruik door bedrijven in categorie 1 en 2 is onvoldoende onderzocht. Uit de risicoanalyse, die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, blijkt dat de contouren voor stank en overlast grotendeels over het perceel [locatie 2] lopen. Die contouren liggen over de gronden met een bedrijfsbestemming, maar als de bij brief van 11 mei 2014 gedane toezegging zou worden nagekomen en de bedrijfsbestemming zou worden omgezet in een woonbestemming, dan zouden de contouren over de woonbestemming komen te liggen. Volgens [verzoekers] heeft de raad bij het vaststellen van het plan daarom onvoldoende rekening gehouden met de toezegging.

4.1. Artikel 4.1 van de planregels luidt:

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

a. bedrijven in de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

[...].

4.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de gevolgen van het mogelijk gemaakte bedrijf in categorie 1 en 2 voor de omringende woningen zijn onderzocht. Uit het gedane onderzoek blijkt dat wordt voldaan aan de richtafstand van 10 m volgens de VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009, gerekend vanaf de bedrijfsbestemming tot aan de dichtstbijzijnde woonbestemming, zodat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de omringende woningen kan worden gegarandeerd. Het plan staat niet in de weg aan het nakomen van de door het college gedane toezegging. Die toezegging heeft alleen betrekking op het omzetten van de bedrijfsbestemming op het perceel [locatie 2] en [locatie 1] in een woonbestemming, zonder toevoeging van een extra woning, zodat nog steeds vanaf de bedrijfsbestemming tot aan de dichtstbijzijnde woning wordt voldaan aan de richtafstand van 10 m. Evenwel is, blijkens het verslag van de omgevingsdialoog, aan omwonenden slechts een plan gepresenteerd, waarin de opslag van materialen voor het bedrijf in shutters mogelijk is gemaakt. In zoverre is in het plan meer geregeld dan aan omwonenden zoals [verzoekers] is gepresenteerd, aldus de raad.

4.3. In de brief van 11 mei 2014 heeft het college aan [verzoekers] te kennen gegeven:

"Het perceel [locatie 2]-[locatie 1] is opgenomen in het bestemmingsplan De kommen van Bernheze en heeft hierin deels de bestemming wonen (twee aaneengebouwd) en deels de bestemming bedrijf. U vraagt om voor het gehele perceel een woonbestemming op te nemen. [...] Bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan 'De kommen van Bernheze' zullen wij de bedrijfsbestemming van het perceel verwijderen en voor het gehele perceel een woonbestemming opnemen."

4.4. In de plantoelichting is verwezen naar het "Onderzoek Bedrijven en milieuzonering Dorpsstraat 11 te Loosbroek" van De Roever Omgevingsadvies, door [verzoekers] aangeduid als "de risicoanalyse". Daarin zijn in de afbeelding op blz. 9, de richtafstanden (contouren) weergegeven, gerekend vanaf de in het plan mogelijk gemaakte milieubelastende functies. Voor de richtafstanden van het bedrijf in shutters is aangesloten bij de richtafstanden voor de aspecten geur, geluid, stof en gevaar, uit de VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009, voor gemengd gebied, voor een aannemersbedrijf met werkplaats met een bruto oppervlakte van minder dan 1000 m². Dat is een bedrijf in categorie 2. Voor een dergelijk bedrijf geldt in gemengd gebied een richtafstand van 10 m tot aan de gevel van een woning, voor de aspecten geur, stof, geluid en gevaar. Op de afbeelding op blz. 9 is deze richtafstand (contour) weergegeven in relatie tot de nabijgelegen percelen. Uit de op blz. 9 weergegeven afbeelding blijkt dat zich binnen die afstand geen woning bevindt. In zoverre zijn, anders dan [verzoekers] hebben aangevoerd, de gevolgen van het mogelijk gemaakte bedrijf in categorie 1 en 2 voor de omringende woningen onderzocht. Daarbij geldt dat, naar ook niet in geschil is, de door het college in de brief van 11 mei 2014 gedane toezegging alleen inhoudt de omzetting van de bedrijfsbestemming naar de woonbestemming en niet de toevoeging van een bouwvlak, zodat ook na omzetting nog steeds aan de richtafstand van 10 m tot aan de gevel van een woning wordt voldaan.

4.5. De Afdeling overweegt echter dat voor zover de raad wijst op de richtafstanden van de VNG-brochure het uitgangspunt van de VNG-brochure is, dat deze afstanden gemotiveerd dienen te worden toegepast.

De raad heeft ter zitting bevestigd de door het college in de brief van 11 mei 2014 gedane toezegging nog steeds te willen en kunnen nakomen. Ingeval in navolging van die toezegging de bestemming zou worden omgezet in een woonbestemming, zou dit deel zijn gelegen binnen de contour van 10 m. Gelet hierop heeft de raad niet kunnen volstaan met de enkele verwijzing naar de VNG-brochure. Daarbij geldt dat in de plantoelichting is vermeld dat uitgangspunt van het onderhavig plan was het mogelijk maken van opslag van materialen voor het eigen bedrijf. Onduidelijk is waarom het plan de vestiging van ook andere bedrijven in categorie 1 en 2 mogelijk maakt. De Afdeling ziet dan ook aanleiding voor het oordeel dat artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels, waarin is geregeld dat bedrijven in de categorieën 1 en 2 zijn toegestaan, in zoverre niet berust op een ingevolge artikel 3:46 van de Awb vereiste deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Hobbymatig houden van paarden

5. [verzoekers] betogen verder dat in het plan onvoldoende is geborgd dat het zuidelijke deel van het plangebied, met de bestemming "Agrarisch", die, blijkens de plantoelichting zal worden gebruikt voor drie paardenweides en een paardenrijbak, enkel wordt gebruikt voor het hobbymatig houden van paarden. In artikel 3.1.1 van de planregels is bovendien onvoldoende gemotiveerd dat de mogelijk gemaakte rijbak enkel hobbymatig gebruikt mag worden.

5.1. Artikel 3 (Agrarisch) luidt:

"3.1 Bestemmingsomschrijving

3.1.1 Algemeen

De voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. agrarisch grondgebruik;
 - b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - hobbymatig houden van paarden': het houden van maximaal vijf paarden;
 - c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - mobiele mestcontainer': een mobiele mestcontainer;
 - d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - rijbak': een rijbak;
 - e. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van groen - landschappelijke inpassing Dorpsstraat 11' de landschappelijke inpassing van de ontwikkeling, overeenkomstig het inrichtingsplan zoals weergegeven in Bijlage 2 bij de regels en overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.3.2;
- met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ontsluitings-, parkeer- en groenvoorzieningen, tuinen en erven".

[...]

3.2.3. Rijbak

Voor het oprichten van een rijbak t.b.v. hobbymatig gebruik geldt:

1. een maximale oppervlakte van 800 m²
2. bouwwerken uitsluitend zijn aansluitend aan de bestemming 'Bedrijf';
3. de hoogte van de omheining maximaal 1,5 m mag bedragen;
4. lichtmasten niet zijn toegestaan;
1. de afstand tot de woningen op omliggende percelen minimaal 25 m bedraagt;"

Artikel 1. (Begrippen) luidt:

"[...]

1.11 agrarisch grondgebruik:

de aanwending van open grond ten behoeve van het agrarisch bedrijf;

[...]"

5.2. De raad heeft toegelicht met het plan te hebben beoogd om slechts het hobbymatig houden van paarden mogelijk te maken. Dat blijkt volgens de raad uit artikel 3.2.3 van de planregels, waarin expliciet is opgenomen dat de rijbak mag worden opgericht voor hobbymatig gebruik. Ondanks dat dit artikel is opgenomen onder de bouwregels, sluit dit volgens de raad uit dat de rijbak anders dan hobbymatig mag worden gebruikt. Aangezien er geen (bouw)regels zijn opgenomen voor het oprichten van een rijbak voor een bedrijfsmatig gebruik, wordt dit ook niet toegestaan met dit plan.

5.3. De voorzieningenrechter stelt vast dat aan het zuidelijke deel van het plangebied de bestemming "Agrarisch" is toegekend. Gelet op artikel 3.1.1, onder a, gelezen in combinatie met artikel 1.11 van de planregels, kunnen de gronden met de bestemming "Agrarisch" worden gebruikt voor agrarisch bedrijfsmatig grondgebruik. In de planregels is geen bepaling opgenomen, op grond waarvan het gebruik van de gronden met de bestemming "Agrarisch" wordt beperkt tot slechts het hobbymatig houden van paarden. Dat geldt ook voor de

gronden met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch-rijbak". Weliswaar is in artikel 3.2.3 van de planregels vermeld dat alleen een rijbak mag worden opgericht voor hobbymatig gebruik, maar die bepaling doet er niet aan af dat de gronden nog steeds agrarisch bedrijfsmatig mogen worden gebruikt.
Het betoog slaagt.

Artikel 15, derde lid, van de planregels

6. [verzoekers] betogen tot slot dat artikel 15, derde lid, van de planregels onduidelijk is geformuleerd, omdat onduidelijk is wat wordt bedoeld met een "aantrekkelijk en gevarieerd woon- en leefklimaat" en ten onrechte een nadere uitleg of definitie van dit begrip ontbreekt in het plan.

6.1. Artikel 15.3 van de planregels luidt:

"15.3 wro-zone - woonwerkontwikkelingsgebied

Ter plaatse van de gebiedsaanduiding 'wro-zone - woonwerkontwikkelingsgebied' zijn gronden mede bedoeld voor de ontwikkeling van een aantrekkelijk en gevarieerd woon- en werkklimaat."

6.2. De gronden in het zuidelijke deel van het plangebied hebben de gebiedsaanduiding "wetgevingszone-woonwerkontwikkelingsgebied". De voorzieningenrechter stelt met de raad vast dat in het bestemmingsplan "Buitengebied Bernheze" aan een groot aantal van de percelen rondom Loosbroek met een agrarische bestemming tevens de gebiedsaanduiding "woonwerkontwikkelingsgebied" is toegekend en in de planregels voor gronden met de bestemming "Agrarisch" een met artikel 15.3 van de planregels overeenkomstige bepaling is opgenomen. De raad heeft toegelicht dat deze bepaling bewust is geformuleerd als open norm, teneinde ruimte te bieden om bij de toetsing hieraan (locatie)specifieke kenmerken te betrekken. Het nader inkaderen van deze algemene regel zou een onnodige beperking kunnen opleveren, aldus de raad. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is artikel 15.3 voldoende duidelijk en heeft de raad niet nader hoeven te definiëren wat onder "ontwikkeling van een aantrekkelijk en gevarieerd woon- en leefklimaat" wordt verstaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Gelet op wat is overwogen onder 4.5 en 5.3 ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 6 oktober 2022 tot vaststelling van het plan is genomen in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch" en het artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels betreft. Het beroep is gegrond. Het besluit van 6 oktober 2022 dient in zoverre te worden vernietigd.

Zelf voorzien

8. In het verweerschrift heeft de raad de voorzieningenrechter verzocht om toepassing te geven aan de in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb gegeven bevoegdheid, in die zin dat wordt bepaald dat de voor bedrijven aangewezen gronden zijn bestemd voor de opslag van shutters, ingeval hierover een gebrek in het besluit van 6 oktober 2022 zou worden vastgesteld. Aangezien initiatiefnemers en [verzoekers] ter zitting hiermee hebben ingestemd en het niet aannemelijk is dat

derde-belanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad zal de Afdeling in

zoverre zelf in de zaak voorzien, op de hierna aangegeven wijze.

9. [verzoekers] hebben de voorzieningenrechter verzocht om toepassing te geven aan de in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb gegeven bevoegdheid, in die zin dat wordt bepaald dat de gronden met de bestemming "Agrarisch" slechts mogen worden gebruikt voor het hobbymatig houden van paarden. De voorzieningenrechter ziet daartoe geen aanleiding, omdat het besluit van 6 oktober 2022 wordt vernietigd voor zover dit het plandeel met de bestemming "Agrarisch" betreft terwijl de raad in de veronderstelling verkeert dat het beroep van [verzoekers] beperkt is tot de gronden met de aanduiding voor een rijbak.

Bestuurlijke lus en toezegging

10. [verzoekers] hebben ter zitting nog verzocht om een zogenoemde bestuurlijke lus toe te passen en de raad op te dragen om een nieuw besluit te nemen voor hun eigen gronden, teneinde de gedane toezegging na te komen.

10.1. Met toepassing van artikel 8:51a van de Awb (de bestuurlijke lus) kan de bestuursrechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Het bestreden besluit heeft echter slechts betrekking op de locatie Dorpsstraat 11 te Loosbroek en niet op het perceel [locatie 2] of [locatie 1]. Voor dat perceel geldt het bestemmingsplan "De Kommen van Bernheze". De voorzieningenrechter zal daarom niet bij wijze van een bestuurlijke lus opdragen om het bestemmingsplan "De Kommen van Bernheze" te herzien voor het perceel [locatie 2] of [locatie 1]. Het ligt in verband met de belangen en de duidelijkheid van de betrokken partijen wel in de rede dat de raad, nu [verzoekers] tijdens deze procedure duidelijk hebben gemaakt nu nakoming van de toezegging te wensen, die percelen meeneemt in een met in achtname van afdeling 3.4 van de Awb te nemen nieuw besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan tezamen met het herstellen van de bestemmingsregeling voor de gronden met een Agrarische bestemming.

Slotoverwegingen

11. De Afdeling ziet dus aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om in verband met het vernietigde planonderdeel "Agrarisch" met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Zoals overwogen ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede dat de raad daarbij ook voorziet in een bestemmingsregeling voor de percelen locatie 2] en [locatie 1] teneinde de toezegging als in deze uitspraak besproken na te komen.

12. 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. De daarbij voorziene bestemmingsregeling voor de opslag van shutters zal dan het planologisch toetsingskader vormen voor aanvraag(en) omgevingsvergunning(en) voor de betreffende gronden van de initiatiefnemer.

13. Aangezien op het beroep is beslist, ziet de voorzieningenrechter aanleiding het verzoek om een voorlopige voorziening af te wijzen.

Proceskosten

14. De raad dient de proceskosten van [verzoekers] te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bernheze van 6 oktober 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Dorpsstraat 11, Loosbroek", voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Agrarisch" en voor zover het artikel 4.1, aanhef en onder a van de planregels betreft;

III. bepaalt dat artikel 4.1 komt te luiden:

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

a. bedrijven in de opslag van shutters.

[...].

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit, voor zover het artikel 4.1, aanhef en onder a, van de planregels betreft;

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

VI. draagt de raad van de gemeente Bernheze op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

VII. wijst het verzoek af;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Bernheze tot vergoeding van bij [verzoeker A] en [verzoeker B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Bernheze aan [verzoeker A] en [verzoeker B] het door hen voor de behandeling van het beroep en het verzoek om een voorlopige voorziening ten bedrage van € 386,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Polak
voorzieningenrechter

w.g. Nales
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 maart 2023

680

