

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2281

Datum uitspraak

21 mei 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 1 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Pekela het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela" vastgesteld. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 12.3 en 12.4, kort samengevat en voor zover hier relevant, geoordeeld dat de raad, anders dan hij heeft beoogd, in artikel 3.5 van de planregels niet heeft geregeld wat hij daarmee beoogde. Met deze planregeling is in dit concrete geval een inrichting als erf namelijk niet verboden. Weliswaar geldt dat bepaalde gronden op grond van artikel 3.5 van de planregels niet als achtererfgebied zijn aan te merken, maar dat doet er niet aan af dat de inrichting van deze gronden als erf nog steeds mogelijk is. Dit betekent dat op de gronden met de aanduiding "wonen uitgesloten" toch nog omgevingsvergunningvrije bouwwerken met geluidsgevoelige ruimten kunnen worden opgericht. Daarmee is niet uitgesloten dat de bedrijfsvoering van [appellant A] en [appellante B] op het naastgelegen perceel wordt belemmerd.

Volledige tekst

202202126/2/R3.

Datum uitspraak: 21 mei 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B], allebei wonend in Nieuwe Pekela, gemeente Pekela,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Pekela,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellante B] beroep ingesteld.

Bij tussenuitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2710 (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van 1 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela" te herstellen.

Bij besluit van 17 september 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela" opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

[appellant A] en [appellante B] hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze over de wijze waarop het gebrek volgens de raad is hersteld naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een nader onderzoek ter zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 12.3 en 12.4, kort samengevat en voor zover hier relevant, geoordeeld dat de raad, anders dan hij heeft beoogd, in artikel 3.5 van de planregels niet heeft geregeld wat hij daarmee beoogde. Met deze planregeling is in dit concrete geval een inrichting als erf namelijk niet verboden. Weliswaar geldt dat bepaalde gronden op grond van artikel 3.5 van de planregels niet als achtererfgebied zijn aan te merken, maar dat doet er niet aan af dat de inrichting van deze gronden als erf nog steeds mogelijk is. Dit betekent dat op de gronden met de aanduiding "wonen uitgesloten" toch nog omgevingsvergunningvrije bouwwerken met geluidsgevoelige ruimten kunnen worden opgericht. Daarmee is niet uitgesloten dat de bedrijfsvoering van [appellant A] en [appellante B] op het naastgelegen perceel wordt belemmerd.
2. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het beroep van [appellant A] en [appellante B] tegen het besluit van 1 februari 2022 is gegrond, zodat dit besluit dient te worden vernietigd.

Opdracht in de tussenuitspraak

3. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opdracht gegeven om met inachtneming van wat is overwogen onder 12.3, 12.4 en 14 alsnog te regelen wat hij heeft beoogd met artikel 3.5, aanhef en lid d, van de planregels.

Herstelbesluit

4. De raad heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak bij besluit van 17 september 2024 het bestemmingsplan opnieuw en gewijzigd vastgesteld.
5. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb 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."

6. Het besluit van 17 september 2024 is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van dit geding. Het beroep van [appellant A] en [appellante B] is dus van rechtswege mede gericht tegen dit besluit.

7. In het onderstaande zal de Afdeling aan de hand van de door [appellant A] en [appellante B] naar voren gebrachte zienswijze beoordelen of de raad met het besluit van 17 september 2024 heeft voldaan aan de opdrachten in de tussenuitspraak.

Zienswijze

Uitvoering van de opdracht

8. [appellant A] en [appellante B] voeren aan dat de nieuwe planregels de inrichting van de gronden als erf toch nog mogelijk maken. Zij wijzen op de invoering van de Omgevingswet, waarin de regels zijn gewijzigd ten aanzien van het vergunningvrij bouwen. Verder wijzen zij op artikel 3.1.2 van de planregels waar weliswaar in staat dat het bouwen niet is toegestaan, maar dat dit niet betekent dat daarmee zeker is dat het niet mogelijk is om vergunningvrij geluidsgevoelige ruimten te bouwen.

Daarnaast voeren [appellant A] en [appellante B] aan dat onduidelijk is wat voor gebouwen er gebouwd kunnen worden op de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend. Ook vragen [appellant A] en [appellante B] zich af of artikel 3.3 van de planregels, dat het gebruik van gebouwen voor geluidsgevoelige ruimte uitsluit, en artikel 1.23, dat een omschrijving van het begrip geluidsgevoelige ruimte bevat, wel voorkomen dat niet alleen bij de woning op de gronden binnen het plangebied, maar ook bij de woningen rondom de bestemming "Tuin" geen geluidsgevoelige ruimten worden gebouwd.

8.1. Artikel 1.23 van de planregels luidt: geluidsgevoelige ruimte:

"ruimte binnen een woning voor zover die kennelijk als slaap-, woon-, of eetkamer wordt gebruikt of voor een zodanig gebruik is bestemd, alsmede een keuken van ten minste 11 m²."

Artikel 3.1 luidt:

De voor Tuin" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. tuin;

[...]"

Artikel 3.2.1 luidt:

"De gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan, dan wel diens rechtsopvolger."

Artikel 3.2.2 luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. er mogen uitsluitend gebouwen ten behoeve van de bestemming worden gebouwd (zoals tuinschuur, tuinkas e.d.);

[...]"

Artikel 3.3 luidt:

"De gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan, dan wel diens rechtsopvolger.

Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt in ieder geval begrepen:

a. het gebruik van gebouwen voor geluidsgevoelige ruimte."

8.2. De Afdeling stelt allereerst vast dat de raad in het herstelbesluit heeft geregeld dat de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend, niet zijn aangemerkt als "erf" in de zin van artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Dit betekent dat er geen bebouwing zonder omgevingsvergunning op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor kan worden opgericht.

8.3. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat op 1 januari 2024 de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking zijn getreden. Op grond van artikel 22.1, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikel 4.6, eerste lid, onder g, van de Invoeringswet Omgevingswet is een bestemmingsplan dat onder de Wet ruimtelijke ordening tot stand is gekomen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit betekent dat het bestreden plan onderdeel is van het Omgevingsplan gemeente Pekela. De Afdeling ziet hierin aanleiding om te onderzoeken of het met deze planregels onder de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels ook niet mogelijk is om bebouwing zonder omgevingsvergunning op te richten.

8.4. In artikel 22.26 van het Omgevingsplan gemeente Pekela staat: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken".

In artikel 22.27, aanhef en onder a, van het Omgevingsplan staat: "Het verbod, bedoeld in artikel 22.26, geldt niet voor de activiteiten, bedoeld in dat artikel, als die betrekking hebben op een van de volgende bouwwerken:

a. een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan, als wordt voldaan aan de volgende eisen:

[...];

2. gelegen in achtererfgebied;

[...]"

8.5. Ingevolge artikel 1.1 van het Omgevingsplan gemeente Pekela zijn de begripsbepalingen die, op de dag van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn opgenomen in (voor zover relevant) bijlage 1 bij het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl), van toepassing op hoofdstuk 22 van het Omgevingsplan.

Op grond van bijlage 1 bij het Bbl wordt onder het begrip "bijbehorend bouwwerk" verstaan: "uitbreiding van een hoofdgebouw of functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar wel of niet tegen aangebouwd gebouw, of een ander bouwwerk, met een dak".

Onder het begrip "achtererfgebied" wordt verstaan: "gebouwerf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het

aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het gebouwerf achter het hoofdgebouw te komen, waarbij als op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit op het perceel toegestane activiteiten of als het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, voor het leggen van deze lijn bepalend is het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied."

Tot slot wordt onder het begrip "gebouwerf" verstaan: bebouwd of onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, waarbij het omgevingsplan die inrichting niet verbiedt.

8.6. De Afdeling stelt vast dat het begrip 'erf' niet meer in de definitie van het begrip 'achtererfgebied' staat. De vraag die de Afdeling in deze zaak moet beantwoorden is of, indien in een bestemmingsplan het vergunningvrij bouwen is beperkt door de gronden niet aan te merken als 'erf' als bedoeld in bijlage II van het Bor, de wijziging in de definitie van achtererfgebied tot gevolg heeft dat met die regeling niet meer kan worden bereikt dat het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied wordt tegengegaan.

8.7. Door het gebied niet aan te merken als 'erf' in de zin van artikel 1, van bijlage II van het Bor is de inrichting van dat gebied ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw verboden. In het begrip 'gebouwerf' wordt materieel hetzelfde geregeld als in het begrip 'erf'. Met de planregel is dan ook voldaan aan de omschrijving van het begrip 'gebouwerf'. Steun voor de uitleg dat de verandering van het begrip 'erf' naar het begrip 'gebouwerf' niet is bedoeld als inhoudelijke verandering vindt de Afdeling in de nota van toelichting op het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400, blz. 1533). Daarin staat: "Het begrip «erf» uit het Besluit omgevingsrecht is in dit besluit inhoudelijk gelijk omgezet naar het nieuwe begrip «gebouwerf». Dit is gedaan om te voorkomen dat het uit het Besluit omgevingsrecht afkomstige begrip binnen het stelsel van de Omgevingswet een bredere reikwijdte krijgt en ook van toepassing wordt op andere regels die verwijzen naar het erf zoals dat in het spraakgebruik gebruikt wordt. Aangezien het wel wenselijk blijft dat gemeenten via lokale invulling van het erfbegrip kunnen sturen op de mogelijkheden rond vergunningvrij bouwen, is besloten in afdeling 2.3 Bbl van de specifiekere term «gebouwerf» te spreken. Deze term werkt ook door in de begripsomschrijvingen van «achtererfgebied» en «voorerfgebied»."

Een andere uitleg zou bovendien in strijd zijn met de rechtszekerheid voor plannen die onherroepelijk zijn en waarin regels zijn opgenomen om vergunningvrij bouwen uit te sluiten. Die regels zouden dan hun werking verliezen waardoor het alsnog mogelijk is om vergunningvrij gevoelige gebouwen in de nabijheid van bedrijven te bouwen. Het voorgaande betekent dat artikel 3.2.1 van de planregels zijn werking niet heeft verloren als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels. Het gebied kan ook onder de Omgevingswet niet als achtererfgebied worden aangemerkt waardoor niet omgevingsvergunningvrij bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd op de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend.

8.8. Voor zover [appellant A] en [appellante B] aanvoeren dat onduidelijk is wat voor gebouwen er gebouwd kunnen worden op de gronden waaraan de bestemming "Tuin" is toegekend, stelt de Afdeling vast dat op grond van artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels deze gronden bestemd zijn voor tuin. Weliswaar is het begrip "tuin" niet

gedefinieerd in de planregels, maar in artikel 3.2.2, aanhef en onder a, van de planregels staat dat voor het bouwen van gebouwen de regel geldt dat er uitsluitend gebouwen ten behoeve van de bestemming mogen worden gebouwd (zoals tuinschuur, tuinkas e.d.). De Afdeling ziet niet in dat de planregeling op dit punt onduidelijk is. De stelling van [appellant A] en [appellante B] over het bouwen van geluidsgevoelige ruimten bij andere woningen rondom de bestemming "Tuin" maakt dit niet anders. Het herstelplan regelt de planologische situatie van de gronden van het plangebied. Het herstelbesluit ziet niet op woningen rondom het plangebied.

8.9. Het betoog slaagt niet.

Herhaalde beroepsgronden

9. Verder voeren [appellant A] en [appellante B] aan dat de ontwikkelmogelijkheden van hun bedrijf belemmerd worden en dat het achterste deel van de gronden van het plangebied daarom de bestemming "Agrarisch" moet houden.

9.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant A] en [appellante B] deze beroepsgronden al hebben aangevoerd tegen het besluit van 1 februari 2022. Over de ontwikkelmogelijkheden heeft de Afdeling onder 10.2 en 10.3 van de tussenuitspraak al een oordeel gegeven. Voor zover [appellant A] en [appellante B] zich met hun beroepsgronden richten tegen de overwegingen 10.2 en 10.3 van de tussenuitspraak, overweegt de Afdeling dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling uitgaat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Conclusie

10. Gelet op het voorgaande is het beroep tegen het herstelbesluit ongegrond.

Proceskosten

11. De raad moet de proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant A] en [appellante B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Pekela van 1 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Pekela van 1 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela";

III. verklaart het beroep van [appellant A] en [appellante B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Pekela van 17 september 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie] te Nieuwe Pekela" ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Pekela tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellante B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.267,50, 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;

V. gelast de raad van de gemeente Pekela aan [appellant A] en [appellante B] het door hen

voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 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.H. van Breda, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.M.W. van Ewijk, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Van Ewijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 mei 2025

867