

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA4691
Datum uitspraak	9 mei 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 oktober 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode (hierna: het college) vrijstelling en bouwvergunning aan [vergunninghouder] verleend voor het uitbreiden van de op het perceel [locatie] te Sint-Oedenrode (hierna: het perceel) gelegen bebouwing met 14 m ² , alsmede voor het gebruik van maximaal 40 m ² van die bebouwing voor kleinschalige, ondersteunende daghoreca.

Volledige tekst

200603851/1.

Datum uitspraak: 9 mei 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te Sint-Oedenrode,

tegen de uitspraak in zaak nos. AWB 06/1610 en 06/1611 van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 13 april 2006 in het geding tussen:

appellanten

en

het college van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 oktober 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode (hierna: het college) vrijstelling en bouwvergunning aan [vergunninghouder] verleend voor het uitbreiden van de op het perceel [locatie] te Sint-Oedenrode (hierna: het perceel) gelegen bebouwing met 14 m², alsmede voor het gebruik van maximaal 40 m² van die bebouwing voor kleinschalige, ondersteunende daghoreca.

Bij besluit van 8 februari 2006 heeft het college het door appellanten daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 april 2006, verzonden op 14 april 2006, heeft de voorzieningenrechter van

de rechtbank 's-Hertogenbosch (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het door appellanten daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 23 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 21 juni 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 19 juli 2006 heeft het college van antwoord gediend.

Bij brief van 12 december 2006 heeft de vereniging voor natuurbescherming en milieubeheer in Midden- en Noord-Oost-Brabant "het groene hart" (hierna: de Vereniging) verzocht om als partij te worden toegelaten. Bij brief van 14 december 2006 heeft de Voorzitter van de Afdeling medegedeeld dat de Afdeling ter zitting op dit verzoek zal beslissen.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 januari 2007, waar appellanten in persoon, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. de Jager, advocaat te Tilburg, en [voorzitter] van de Vereniging, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Els, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen. Voorts is [vergunninghouder] daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft de Vereniging haar verzoek om op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid te worden gesteld als partij aan het geding deel te nemen, ingetrokken.

2.2. [vergunninghouder] gebruikt drie op het perceel aanwezige gebouwen grotendeels ten behoeve van de exploitatie van een kampeerboerderij/groepsaccommodatie (hierna: kampeerboerderij). De oppervlakte van de op het perceel aanwezige gebouwen bedraagt ruim 700 m². Het perceel is tevens in gebruik als kampeergelegenheid. In de nabijheid van de kampeerboerderij bevindt zich een kano-rustpunt, waar uitgestapt en gerust kan worden.

Het project strekt tot uitbreiding van een slaap- en recreatieruimte in één van de op het perceel aanwezige gebouwen met 14 m². Voorts voorziet het in het realiseren van een inpandige horecavoorziening. Deze voorziening zal 40 m² beslaan van één van de eerdergenoemde gebouwen en is bedoeld om passanten, voornamelijk kanovaarders en fietsers, en diegenen die op de kampeerboerderij logeren van eten en drinken te kunnen voorzien.

2.3. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1997" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel de bestemming "Recreatieve doeleinden -R-, R8, kampeerboerderij".

Ingevolge artikel 15, lid 1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften, zijn de gronden, op plankaart 1 aangewezen voor "Recreatieve doeleinden -R-", overeenkomstig de aanduidingen op de kaart bestemd voor:

a. recreatieve voorzieningen in de vorm van een:

(...);

R8: kampeerboerderij.

Ingevolge artikel 15, lid 6, van de planvoorschriften gelden voor het bouwen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, de aanwijzingen op de kaart alsmede de volgende bepalingen:

a. t/m c. (...);

d. het voor de gronden met de aanduiding R1, R3, R5, R7 en R8 op de kaart aangegeven bebouwingsoppervlak alsmede de goot- en nokhoogte mogen niet worden overschreden.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 41, van de planvoorschriften (Begripsomschrijvingen) wordt in de planvoorschriften onder kampeerboerderij verstaan een (voormalig) agrarisch bedrijf, waarvan de gebouwen geheel of gedeeltelijk zijn ingericht om daarin gelegenheid te geven voor recreatief nachtverblijf.

Het op de plankaart aangegeven bebouwingsoppervlak bedraagt 600 m².

2.4. Nu het op de plankaart aangegeven bebouwingsoppervlak met de bestaande bebouwing reeds wordt overschreden, is het uitbreiden van de slaap- en recreatieruimte in strijd met het bestemmingsplan.

Het realiseren van een horecavoorziening voor passanten en verblijfsrecreanten is eveneens in strijd met het bestemmingsplan. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking de omschrijving van de op het perceel rustende subbestemming "kampeerboerderij" in artikel 1, aanhef en onder 41, van de planvoorschriften. Steun voor dit oordeel wordt ook gevonden in de uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2002 in zaak no. 199900791/1. In die uitspraak heeft de Afdeling het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: gedeputeerde staten), waarbij is beslist omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan, vernietigd, voor zover bij dat besluit goedkeuring is verleend aan een passage uit artikel 15, lid 5, aanhef en onder c, en aan artikel 15, lid 6, onder f, van de planvoorschriften. In bedoelde passage was een regeling opgenomen voor een kantine annex uitgiftepunt voor levensmiddelen op het perceel. Deze kantine mocht tevens worden gebruikt door kanoërs en fietsers. In voornoemd artikel 15, lid 6, onder f, was bepaald dat de oppervlakte van de kantine annex het uitgiftepunt maximaal 40 m² mag bedragen. Aan de vernietiging lag onduidelijkheid ten grondslag over de vraag wat onder een kantine annex uitgiftepunt moest worden verstaan. Niet duidelijk was in hoeverre ter plaatse ook horeca-activiteiten zijn toegestaan. Voor zover de regeling uitsluitend betrekking heeft op de kampeerboerderij, is deze in stand gelaten.

Ook hieruit kan worden afgeleid dat de subbestemming "kampeerboerderij" geacht moet worden geen horecavoorziening in te houden.

2.5. Het college heeft, na afgifte door gedeputeerde staten van een verklaring van geen bezwaar, vrijstelling krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) verleend. Deze vrijstelling leidt er, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, toe dat een horecavoorziening van 40 m², binnen de bebouwing, mogelijk wordt gemaakt voor zowel passanten als verblijfsrecreanten. Tevens maakt zij het uitbreiden van de slaap- en recreatieruimte met 14 m² mogelijk.

2.6. Aan de bij besluit van 31 oktober 2005 verleende vrijstelling is de volgende voorwaarde verbonden: "er (is) sprake (...) van een kleinschalige horeca-activiteit, die extensief en als nevenactiviteit, ondergeschikt aan de verblijfsrecreatie, mag worden uitgeoefend. Het gebruik moet dus ondergeschikt zijn aan de kampeerboerderij. Er mag geen sprake zijn van een zelfstandige horecagelegenheid waar feesten en partijen worden georganiseerd; de oppervlakte van de ruimte die mag worden gebruikt ten behoeve van kleinschalige horeca

bedraagt 40 m², zoals op bijgevoegde tekening is aangegeven; voor de kleinschalige horeca-activiteiten (geldt) een sluitingstijd van 21.00 uur (...).

2.7. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de WRO kan de gemeenteraad, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstig bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

2.8. Appellanten betogen dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met het Streekplan Noord-Brabant 2002 "Brabant in Balans" en dat het college dan ook geen gebruik kon maken van de door gedeputeerde staten verleende verklaring van geen bezwaar.

2.8.1. Het perceel is gelegen in een gebied dat door Provinciale Staten van Noord-Brabant in het streekplan is aangewezen als "Groene Hoofdstructuur" (hierna: GHS), met de nadere aanduiding "natuurparel".

In het streekplan is in hoofdstuk 3.4.9 ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande verblijfsrecreatiebedrijven in de GHS, waartoe gedeputeerde staten ook de kampeerboerderij rekenen, vermeld dat deze in twee categorieën worden opgedeeld. De eerste categorie bevat de bedrijven in de GHS die zich ter plaatse verder kunnen ontwikkelen en, als dat nodig is voor een kwaliteitsverbeteringsslag, in beperkte mate kunnen uitbreiden. De tweede categorie bevat de bedrijven in de GHS waarvoor verplaatsing naar minder gevoelige plekken wordt nagestreefd.

Op basis van het rapport "Inventarisatie recreatiebedrijven in de GHS, Bedrijvenboek" van 6 oktober 2004 van bureau "Oranjewoud" hebben gedeputeerde staten zich op het standpunt gesteld dat verplaatsing van de kampeerboerderij niet wordt nagestreefd.

In het streekplan is voorts vermeld dat, als een bedrijf in de GHS gevestigd kan blijven, de recreatieve voorzieningen kunnen worden uitgebreid onder de volgende voorwaarden:

- a. (...);
- b. de mogelijkheden om tot kwaliteitsverbetering te komen zonder uitbreiding - dit wil zeggen, door inbreiding en herstructurering van de recreatieve voorzieningen - zijn uitgeput;
- c. de uitbreiding en de uitstralingseffecten daarvan mogen de draagkracht van het betrokken gebied niet overschrijden;
- d. de uitbreiding moet leiden tot verrijking van het toeristisch product in de streek;
- e. t/m f. (...).

2.8.2. Anders dan appellanten betogen, kan het realiseren van het bouwplan niet worden aangemerkt als een intensieve vorm van ruimtegebruik, waartegen het streekplan zich, naar gesteld, verzet. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking de uitleg die in hoofdstuk 3.4.5 aan

de begrippen "intensieve vormen van ruimtegebruik" en de daarmee samenhangende "externe bescherming" wordt gegeven.

Voorts wordt, anders dan appellanten betogen, geen grond gevonden voor het oordeel dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat gedeputeerde staten op het realiseren van de horecavoorziening ten onrechte de in het streekplan vermelde ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande verblijfsrecreatiebedrijven van toepassing hebben geacht. Hierbij is in aanmerking genomen dat die mogelijkheden, gelet op de in hoofdstuk 3.4.9 van het streekplan vermelde bewoordingen, niet slechts inhouden dat verblijfsrecreatiebedrijven zich onder voorwaarden kunnen uitbreiden, maar ook dat zij zich kunnen ontwikkelen. Voorts strekken de voorwaarden voor het ontwikkelen van nieuwe locaties voor dagrecreatie, aan welke voorwaarden volgens appellanten getoetst had moeten worden, niet verder dan die welke gedeputeerde staten op het realiseren van de horecavoorziening van toepassing hebben geacht.

Het betoog van appellanten dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat niet is voldaan aan de onder c genoemde voorwaarde voor het uitbreiden en ontwikkelen van verblijfsrecreatie, faalt evenzeer. Anders dan appellanten betogen, heeft de voorzieningenrechter terecht overwogen dat gedeputeerde staten zich op basis van het advies van de Adviescommissie voor toerisme en recreatie (hierna: de Adviescommissie) van 12 augustus 2005 - aan welke commissie de toetsing van de aanvraag tot het uitbreiden en ontwikkelen van verblijfsrecreatie aan de voorwaarden onder a t/m d in het streekplan was opgedragen - op het standpunt mochten stellen dat is voldaan aan de voorwaarde dat de draagkracht van het betrokken gebied niet mag worden overschreden. Gelet op de aan de vrijstelling verbonden voorwaarde alsmede het op grond van de vrijstelling en bouwvergunning toegestane oppervlak van de horecavoorziening, hebben gedeputeerde staten zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een kleinschalige horeca-activiteit en dat deze als nevenactiviteit, ondergeschikt aan de verblijfsrecreatie, wordt uitgeoefend.

Gelet op de formulering van de onder b genoemde voorwaarde, heeft de voorzieningenrechter voorts in de stelling van appellanten dat van inbreiding geen sprake is terecht geen aanleiding gevonden te oordelen dat niet aan die voorwaarde is voldaan. Anders dan appellanten betogen, heeft de voorzieningenrechter bovendien terecht overwogen dat gedeputeerde staten zich op basis van het eerdergenoemde advies van de Adviescommissie op goede gronden op het standpunt hebben gesteld dat ook aan de onder d genoemde voorwaarde is voldaan.

2.9. Appellanten betogen voorts tevergeefs dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het project niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Voor het oordeel dat de komst van een horecavoorziening in de door het bureau "BRO" (hierna: BRO) opgestelde ruimtelijke onderbouwing van 19 oktober 2004 ten onrechte als een ontwikkeling met beperkte invloed op de omgeving is aangemerkt, heeft de voorzieningenrechter, zoals ook reeds volgt uit hetgeen onder 2.8 is overwogen, terecht en op goede gronden geen aanleiding gevonden. Dat inmiddels om een gebruiksvergunning is verzocht voor brandveilig gebruik door 230 personen, biedt onvoldoende grond om tot een ander oordeel te komen, nu de aanvraag om gebruiksvergunning betrekking heeft op de kampeerboerderij als geheel en in die kampeerboerderij, naast horeca, andere functies zijn toegelaten.

Het betoog van appellanten dat niet is onderzocht of de Vogel- en Habitatrichtlijn van

toepassing zijn, slaagt evenmin. Weliswaar is in de ruimtelijke onderbouwing van BRO niet ingegaan op dit aspect, maar blijkt het rapport van de Adviescommissie heeft het college hiernaar wel onderzoek gedaan. Van een bijzondere status in relatie tot genoemde richtlijnen is blijken dat rapport geen sprake. Niet gebleken is dat deze conclusie onjuist is. Het vermelden in de ruimtelijke onderbouwing van een gedoogbesluit, wat daar overigens ook van zij, dat inmiddels door de rechtbank 's Hertogenbosch is vernietigd, kan, anders dan appellanten betogen, evenmin tot het oordeel leiden dat de ruimtelijke onderbouwing ondeugdelijk is, nu dit gedoogbesluit, gelet op de algehele strekking van de ruimtelijke onderbouwing, niet dragend is geweest voor de in die onderbouwing weergegeven conclusie dat het project aanvaardbaar is.

2.10. Evenmin als de voorzieningenrechter ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat het college — door doorslaggevend gewicht toe te kennen aan de belangen van [vergunninghouder] bij realisering van het project — een besluit heeft genomen waartoe het bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid niet heeft kunnen komen. Dat, zoals appellanten stellen, het maximum bebouwingsoppervlak met de bestaande bebouwing reeds in ruime mate wordt overschreden, leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog van appellanten dat het college de vrijstelling in redelijkheid niet heeft kunnen handhaven, omdat dit zal leiden tot strijd met de huidige gebruiksvergunning voor maximaal 60 personen, heeft de voorzieningenrechter terecht en op goede gronden verworpen.

2.11. Appellanten betogen ten slotte tevergeefs dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college aan de vrijstelling ten onrechte niet de voorwaarde heeft verbonden dat de horecavoorziening tot maximaal 18.00 uur geopend mag blijven en dat alcoholische dranken niet verstrekt mogen worden. Hieromtrent kunnen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening en de drank- en horecawetgeving zonodig nadere regels worden gesteld.

2.12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.W. Huijben, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Huijben
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 mei 2007

58-423.