

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BO5734
Datum uitspraak	1 december 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 oktober 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Kern Baarschot" vastgesteld.

Volledige tekst

201000379/1/R3.

Datum uitspraak: 1 december 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub1] en anderen, wonend onderscheidenlijk gevestigd te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Hilvarenbeek,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Kern Baarschot" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 januari 2010, en [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 14 januari 2010, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 oktober 2010, waar [appellant sub 1] en anderen, bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 2], vertegenwoordigd door ing. J.B.M. Lauwerijssen en de raad van de gemeente Hilvarenbeek, vertegenwoordigd door M.L.W. Mulders, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Het beroep van [appellant sub 1]

2.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

[3 der appellanten sub 1] hebben geen een zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de belanghebbende die tegen het ontwerpplan tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht.

Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep, voor zover ingesteld door [3 der appellanten sub 1], is niet-ontvankelijk.

2.2. [appellant sub 1] betoogt dat zijn woning op het perceel [locatie 1] in het plan ten onrechte niet als burgerwoning is bestemd. Hiertoe voert hij aan dat hij als particulier eigenaar is van het perceel waarop de woning is gebouwd en dat dit perceel onder het vorige plan de bestemming "Wonen" had. Het perceel waar het huis van [appellant sub 1] op is gebouwd en het perceel waar zijn bedrijf op is gevestigd zijn zowel feitelijk als juridisch strikt van elkaar gescheiden, aldus [appellant sub 1]. Het bijgebouw dateert volgens [appellant sub 1] van vóór 1962 en is altijd bestemd en gebruikt voor privédoeleinden. Momenteel worden in het bijgebouw volgens hem slechts tijdelijk, uit ruimtegebrek, bedrijfsactiviteiten verricht.

2.2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de woning van [appellant sub 1] en zijn naastgelegen bedrijf zo nauw met elkaar zijn verweven dat de woning feitelijk als bedrijfswoning wordt gebruikt en als zodanig moet worden aangemerkt. De woning van [appellant sub 1] is door de bouw van het nieuwe bijgebouw achter de woning geheel ingesloten door het bedrijf. De aanduiding 'bedrijfswoning (bw)' maakt het gebruik van het bijgebouw van de woning voor bedrijfsactiviteiten, zoals deze thans plaatsvinden, mogelijk, aldus de raad.

2.2.2. Op het perceel [locatie 1] is een woning aanwezig. Onder het voorheen geldende, in 1995 van kracht geworden, bestemmingsplan "Kom Baarnschot" rustte op het perceel de bestemming "Wonen". De woning en het gebruik van de woning als burgerwoning waren in overeenstemming met het voorheen geldende plan. Onder het thans geldende plan rust op het perceel de bestemming "Recreatie". Hoewel op de verbeelding de aanduiding 'bedrijfswoning (bw)' is aangebracht, ontbreekt in de planregels voor de bestemming "Recreatie" - in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bestemming "Wonen" - een regeling die bebouwing en gebruik ten behoeve van bewoning toelaat. Gelet hierop komt aan de aanduiding geen betekenis toe. De Afdeling merkt voorts nog het volgende op.

Met betrekking tot een legaal bestaande situatie staat voorop dat deze in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, als zodanig dient te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan uitzondering vinden indien een dienovereenkomstige bestemming op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat er concreet zicht bestaat op beëindiging van de bestaande situatie, omdat het overgangsrecht bedoeld is voor een situatie die binnen de planperiode wordt beëindigd. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, kunnen de bestaande legale bebouwingen en het bestaande gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht. De bewijslast dat ter plaatse anders dan voorheen van een van het voorgaande bestemmingsplan afwijkend gebruik sprake is, rust bij de raad. In deze bewijslast is de raad

niet geslaagd. Het enkele, naar [appellant sub 1] stelt, tijdelijke en slechts uit ruimtenood voortvloeiende gebruik van een bijgebouw voor het bedrijf is daartoe onvoldoende. De raad heeft niet gesteld dat de bestaande situatie niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en dat de rechten van [appellant sub 1] niet kunnen worden gerespecteerd. Niet aannemelijk is voorts dat het gebruik als woning gedurende de planperiode zal worden beëindigd. De bestemming "Recreatie" met daarbinnen de aanduiding 'bedrijfswoning (bw)' bij het perceel [locatie 1] is gelet op het vorenstaande in strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

2.3. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat aan een gedeelte van het gebouw op het perceel [locatie 2] ten onrechte niet mede een aan de bestemming "Recreatie" ondergeschikte horecabestemming is toegekend, nu ter plaatse in het kader van wedstrijden horeca-activiteiten plaatsvinden waarvoor reeds een horecavergunning is verleend. De bestemming "Recreatie" staat de beoogde horeca-activiteiten volgens [appellant sub 1] niet toe, nu de planregels ten aanzien van de bestemming "Recreatie" niet voorzien in een - aan deze bestemming ondergeschikte -horecafunctie.

2.3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de toekenning van een bestemming van belang is wat de hoofdactiviteit van een bedrijf is. De op het perceel geëxploiteerde horeca is ondergeschikt aan de bestemming "Recreatie". Dit is volgens de raad in overeenstemming met zowel het voorheen als het thans geldende plan, nu de planregels volgens de raad aan het exploiteren van ondergeschikte horeca-activiteiten niet in de weg staan.

2.3.2. Op het perceel [locatie 2] waarop het door [appellant sub 1] geëxploiteerde recreatiebedrijf zich bevindt rust ingevolge het plan de bestemming "Recreatie".

Ingevolge artikel 8.1.1, voor zover hier van belang, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor de beoefening van de handboogport en assemblage van onderdelen voor deze sport;

alsmede voor:

a evenementen ten behoeve van de handboogsport;

en tevens voor:

b erven en terreinen;

c paden, parkeervoorzieningen, groen en water;

d speelvoorzieningen;

e nutsvoorzieningen;

f overige bijbehorende voorzieningen

(...)

2.3.3. De Afdeling stelt voorop dat de verlening door het college van burgemeester en wethouders van een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet niet met zich brengt dat de raad gehouden was een daarbij passende bestemmingsregeling op te nemen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad een eigen onderscheiden afweging te maken.

Van belang is echter dat de raad uitdrukkelijk voor ogen heeft gehad ter plaatse een aan de

handboogsport ondergeschikte horecafunctie mogelijk te maken. Door deze functie in het geheel niet te noemen in artikel 8.1.1 is het plan niet in overeenstemming met hetgeen de raad heeft beoogd. In verband hiermee is de Afdeling van oordeel dat de bestemmingsregeling onzorgvuldig is voorbereid, voor zover de bestemming "Recreatie" is toegekend aan het perceel [locatie 2].

2.4. [appellant sub 1] betoogt ten slotte dat het bouwvlak voor het perceel [locatie 2] te klein is. Hij voert hiertoe aan dat het plan dient te voorzien in uitbreidingsmogelijkheden van zijn bedrijf. Het consoliderende karakter van het plan doet hier niet aan af, aldus [appellant sub 1].

2.4.1. Ter zitting heeft [appellant sub 1] gemotiveerd uiteengezet dat het op de plankaart opgenomen bouwvlak reeds volledig in gebruik is. Gelet hierop moet het er voor worden gehouden dat binnen het bouwvlak uitbreiding van het bedrijf feitelijk niet mogelijk is.

2.4.2. De raad stelt dat het uitgangspunt voor de actualisering is dat er geen nieuwe ontwikkelingen worden meegenomen. Aanvragen voor nieuwe concrete ontwikkelingen zullen in een afzonderlijk traject worden beoordeeld.

2.4.3. Niet in geschil is dat binnen het bestaande bouwvlak geen ruimte bestaat voor uitbreiding van het bedrijf van [appellant sub 1]. De gronden ten oosten van het bedrijf van [appellant sub 1] maken deel uit van het plangebied. De in de planregels vervatte algemene ontheffingsmogelijkheden zijn ontoereikend voor een uitbreiding. Uit het bestreden besluit blijkt niet dat verweerder heeft onderzocht of het bestemmingsplan voorziet in redelijke uitbreidingsmogelijkheden voor het bedrijf van [appellant sub 1] en zo ja, of hij van die mogelijkheden feitelijk gebruik zal kunnen maken. Dit klemmt des te meer nu [appellant sub 1] uitdrukkelijk heeft gesteld thans gedwongen te zijn de schuur bij de woning in te zetten voor het bedrijf en de raad bekend was met de concrete plannen die [appellant sub 1] had voor uitbreiding.

Gelet op het voorgaande is het bestreden besluit waar het de bestemmingsregeling van het perceel [locatie 2] betreft genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

2.5. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit waar het de aan de percelen [locatie 1] en [locatie 2] gegeven bestemming "Recreatie" alsmede de aanduiding "bedrijfswoning (bw)" betreft is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Het beroep van [appellant sub 2]

2.6. [appellant sub 2] betoogt dat aan zijn perceel ten onrechte niet een hogere goot- en nokhoogte is toegekend, dan wel een ontheffingsmogelijkheid hiertoe. Nu er voor de geplande woningbouw in het bestemmingsplan "Brouwershof" hogere goot- en nokhoogtes worden toegestaan, dienen deze hoogtes voor hem onverminderd van toepassing te worden verklaard, aldus [appellant sub 2].

2.6.1. De raad stelt bij de vaststelling van de goot- en nokhoogte uit te zijn gegaan van de feitelijke situatie en het voorheen geldende plan. Nu concrete uitbreidingsplannen bij de raad niet bekend waren, heeft hij geen aanleiding gezien hiervan af te wijken.

2.6.2. Op het perceel van [appellant sub 2] geldt een maximale goot- en nokhoogte van 4, onderscheidenlijk 9 m. Nu hiermee de feitelijke situatie is vastgelegd kan, met het oog op het

consoliderende karakter van het plan, niet gezegd worden dat dit uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onredelijk is. Daarbij is van belang dat van concrete uitbreidingsplannen van [appellant sub 2] die een andere hoogte vergen geen sprake is. Voor zover [appellant sub 2] zich wat betreft de op zijn perceel geldende maximale goot- en nokhoogte beroept op het gelijkheidsbeginsel, overweegt de Afdeling dat waar zijn vergelijking zich richt op de bouw van nieuwe burgerwoningen in de omgeving, niet gesproken kan worden van met de situatie van [appellant sub 2] op een lijn te stellen gevallen. In zoverre faalt het betoog van [appellant sub 2].

2.7. Het beroep van [appellant sub 2] richt zich verder tegen het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden voor zijn melkrundveebedrijf op het perceel [locatie 3]. Zijn veestapel is sinds de vaststelling van het voorheen geldende plan verdubbeld en hem is in 2005 een milieuvergunning verleend voor de uitbreiding van zijn bedrijf. Hij stelt zich op het standpunt dat, in tegenstelling tot hetgeen de raad hierover aangeeft, het gedeelte van zijn perceel dat voorbij de plangrens ligt niet in gebruik is als weiland, maar ten dienste staat van zijn agrarische bedrijf. Voorts is het bouwvlak ter plaatse van zijn perceel te klein, aldus [appellant sub 2]. Hij betoogt dat dit moet worden vergroot ten behoeve van de kuilvoeropslag. Volgens hem kan, in tegenstelling tot wat de raad hierover zegt, kuilvoeropslag alleen binnen het bouwvlak worden gerealiseerd.

2.7.1. Ingevolge artikel 3.2, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, van de planregels, mogen gebouwen alsmede sleufsilos en mestopslagplaatsen op de voor "Agrarisch" aangewezen gronden uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd.

Ingevolge artikel 10.2.5 van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan "Buitengebied" geldt voor nevenbestemmingen op gronden met de bestemming "Agrarisch gebied" dat bestaande gebouwen die voor de nevenbestemming worden gebruikt mogen worden uitgebreid met maximaal 20% van de ten tijde van de tervisielegging van het ontwerp van dat bestemmingsplan bestaande oppervlakte.

Ingevolge 10.2.4, voor zover hier van belang, van evengenoemde planvoorschriften mogen sleufsilos op een afstand van maximaal 10 m uit een "Agrarisch bouwblok" gesitueerd worden, mits het gronden betreft met de bestemming "Agrarisch gebied".

2.7.2. Nu de door [appellant sub 2] bedoelde uitbreidingsmogelijkheden zich met name bevinden buiten het plangebied vat de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] mede op als te zijn gericht tegen de begrenzing van het plan. Gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening komt de raad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting loopt de grens van het plangebied dwars door het perceel van [appellant sub 2] waarop zijn agrarisch bedrijf is gevestigd, waardoor op het perceel verschillende planologische regimes van toepassing zijn. De raad heeft niet een planologische onderbouwing van deze plangrens kunnen geven terwijl daarvan ook anderszins in de stukken onvoldoende is gebleken. Het feit dat de raad zich bij de vaststelling van de plangrens heeft gebaseerd op het voorheen geldende plan vormt hiervoor onvoldoende motivering.

Partijen verschillen van mening over de vraag of en zo ja in hoeverre het plan uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf van [appellant sub 2] biedt. De raad stelt hierover

dat het plan de mogelijkheid biedt het bedrijf uit te breiden nu bij voorbeeld sleufsilos ook buiten het bouwvlak mogen worden opgericht, mits deze minder dan 10 m van het bouwvlak beginnen. [appellant sub 2] daarentegen betoogt dat dergelijke bouwwerken slechts binnen het bouwvlak zijn toegestaan.

Kennelijk beoogt de raad te stellen dat de sleufsilos die nu nog binnen het bouwvlak van het perceel [locatie 3] zijn gelegen, ook in het door het bestemmingsplan "Buitengebied" bestreken deel van het perceel [locatie 3] kunnen worden opgericht waardoor het bouwvlak vrijkomt voor bedrijfsuitbreiding. De hier voor nodige samenhang tussen de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied" met de planregels is echter niet afdoende verzekerd. [appellant sub 2] heeft terecht gesteld dat voor zover het plan van toepassing is de sleufsilos slechts binnen het bouwvlak mogen worden opgericht terwijl het voor het bestemmingsplan "Buitengebied" toepasselijke artikel 10.2.4 sleufsilos mogelijk maakt in relatie tot een "Agrarisch bouwblok" dat op gronden met de bestemming "Agrarisch gebied" is gesitueerd. Het plan kent deze bestemming noch aanduiding toe aan het perceel [locatie 3].

Een en ander betekent dat de ligging van de plangrens over het perceel [locatie 3] alsmede de bij het plan gegeven bestemming "Agrarisch" aan en de nadere aanduiding "bouwvlak" voor dat perceel niet berusten op een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt.

Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

2.8. [appellant sub 2] betoogt dat de dubbelbestemming "Waarde - Natuur en Waterstaat" ten onrechte is toegekend aan het deel van zijn perceel dat aan het water grenst. Verdere uitbreiding van natuurwaarden passen volgens hem niet in een consoliderend plan. Voorts ontbreekt, aldus [appellant sub 2] een afzonderlijke waardenkaart.

2.8.1. De raad stelt dat de dubbelbestemming "Waarde - Natuur en Waterstaat" voortvloeit uit het provinciale beleid en derhalve opgenomen dient te worden in het plan.

2.8.2. In de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) wordt, wat betreft de doorwerking van beleid van het Rijk en de provincie, onderscheid gemaakt tussen algemene regels als bedoeld in de artikelen 4.3 en 4.1 enerzijds en structuurvisies als bedoeld in de artikelen 2.3 en 2.2 anderzijds. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro dient de raad de algemene regels als bedoeld in de artikelen 4.3 en 4.1 in acht te nemen. Uit de stukken, noch ter zitting is gebleken van dergelijke regels.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is de raad niet gebonden aan provinciaal beleid, maar dient hij daarmee wel rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de plantoelichting heeft de raad niet te kennen gegeven zich aan te sluiten bij het provinciale beleid dat beekherstel voorstaat. Ook anderszins heeft de raad niet onderbouwd waarom gekozen is voor de dubbelbestemming. Door te stellen gebonden te zijn aan het provinciale beleid heeft de raad geen blijk gegeven van een zelfstandig oordeel waar het betreft de dubbelbestemming "Waarde - Natuur - en Waterstaat" op het perceelgedeelte van [appellant sub 2] naast de beek. Het betoog slaagt. Ook in zoverre dient het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

2.9. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn gegrond.

2.10. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hilvarenbeek van 22 oktober 2009, tot vaststelling van het plan "Kern Baarschot" voor zover:

1. daarbij is vastgesteld het plandeel met de bestemming "Recreatie", ter plaatse van de percelen [locatie 1] en [locatie 2], alsmede de aanduiding 'bedrijfswoning (bw)' ter plaatse van het perceel [locatie 1];

2. het betreft de plangrens voor zover gelegen over het perceel [locatie 3], de bestemming "Agrarisch", de aanduiding 'bouwvlak' en de dubbelbestemming "Waarde - Natuur en Waterstaat" ter plaatse van het perceel [locatie 3];

III. veroordeelt de raad van de gemeente Hilvarenbeek tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

veroordeelt de raad van de gemeente Hilvarenbeek tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 847,00 (zegge: achthonderdzevenenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Hilvarenbeek aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 1] € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 2] vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. M.A.A. Mondt-Schouten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, ambtenaar van staat.

w.g. Mondt-Schouten w.g. Matulewicz
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 december 2010

45-653.