

ECLI:NL:RVS:2019:3576

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-10-2019
Datum publicatie	23-10-2019
Zaaknummer	201809633/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Beemte Noord" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2019/7045 JOM 2019/996

Uitspraak

201809633/1/R1.

Datum uitspraak: 23 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak, met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Beemte Broekland, gemeente Apeldoorn,
 2. [de maatschap], gevestigd te Beemte Broekland, gemeente Apeldoorn,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Apeldoorn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Beemte Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en de maatschap beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 september 2019, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. A.A. Robbers, rechtsbijstandverlener te Ugchelen, en de maatschap, vertegenwoordigd door mr. M.R. Prins, rechtsbijstandverlener te Arnhem, en de raad, vertegenwoordigd door M.G.J. Beimer, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Beemte Noord" voorziet in een actualisatie van de planologische regeling

voor het gebied ten noordoosten van Apeldoorn, tussen de Broeklanderweg en de gemeente Epe, aan de oostzijde van de snelweg A50 (Apeldoorn - Zwolle).

Volgorde van behandeling

2. De Afdeling behandelt hierna eerst het beroep van [appellant sub 1]. Daarbij zal de Afdeling ingaan op de beroepsgrond die ziet op de bestemming die aan het perceel is toegekend (overweging 6-6.3). Daarna wordt het beroep van de maatschap behandeld. De Afdeling zal daarbij eerst de beroepsgrond die ziet op de gewijzigde vaststelling behandelen (overweging 11-11.3), vervolgens komt de belangenafweging aan bod (overweging 12-12.5) en tot slot zal de calamiteitenregeling worden besproken (overweging 13-13.2).

Bestuurlijke lus

3. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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 die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 1]

Inleiding

5. [appellant sub 1] woont aan de [locatie 1] te Beemte Broekland. Hij is het niet eens met de bestemming "Wonen" die aan dit perceel is toegekend, aangezien hier volgens hem zijn agrarische bedrijf gevestigd is.

Onjuiste bestemming

6. [appellant sub 1] betoogt dat ten onrechte de bestemming "Wonen" is toegekend aan het perceel [locatie 1], waar volgens hem zijn agrarische bedrijf gevestigd is. Hiertoe voert hij aan dat op 14 juli 1999 een bouwvergunning is verleend voor het oprichten van een bedrijfswoning en landbouwschuur op het perceel [locatie 2] (thans [locatie 1]). Ook stelt hij over 50 ha maïs- en grasland te beschikken. Daarnaast stelt hij een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw-vergunning, thans: de Wet natuurbescherming, hierna: Wnb) te hebben op grond waarvan 32 stuks rundvee en 300 schapen gehouden mogen worden.

6.1. De raad stelt dat er een Nbw-vergunning voor 300 schapen is verleend, maar dat nooit een milieuvergunning verleend is of een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer is gedaan. Blijkens de feitelijke telling waren er ook geen dieren aanwezig op het perceel en zijn agrarische activiteiten niet vastgesteld. Om die reden is aan het perceel [locatie 1] een woonbestemming toegekend, aldus de raad.

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 21 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8985, is een rechtsgeldige bouwvergunning (thans: omgevingsvergunning) een bestaand recht waaraan bij de vaststelling van een bestemmingsplan in beginsel niet voorbij kan worden gegaan. Zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3058, laat de verlening van een bouwvergunning onverlet dat, indien een dienovereenkomstige bestemming op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij een nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, aanleiding kan bestaan een bestemmingsplan niet in overeenstemming met een verleende bouwvergunning vast te stellen.

6.3. Niet is gebleken dat de raad tegen de landbouwschuur als zodanig planologische bezwaren heeft. Gelet hierop heeft de raad bij het vaststellen van het plan niet althans niet zonder nadere motivering, die ontbreekt, voorbij kunnen gaan aan de verleende bouwvergunning. Ter zitting is voorts

gebleken dat de raad tegen een agrarisch gebruik van de landbouwschuur geen bezwaar heeft. De Afdeling is van oordeel dat de raad de toegekende bestemming voor het perceel [locatie 1] niet toereikend heeft gemotiveerd. De Afdeling merkt hierbij op dat in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) een bestemmingsplan bij uitstek het ruimtelijk instrument is waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. Het had daarom in dit geval op de weg van de raad gelegen om voor genoemd perceel een ruimtelijke afweging te maken, ook in het licht van wat [appellant sub 1] in de zienswijze heeft aangevoerd over het feitelijke gebruik van het perceel als agrarische onderneming. Gelet op het voorgaande is het plan in zoverre in strijd met de eisen van zorgvuldigheid en motivering vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

7. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling in het beroep van [appellant sub 1] de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

8. De raad dient daartoe, met inachtneming van overweging 6.3, een nieuw besluit te nemen waarbij de landbouwschuur op het perceel van [appellant sub 1] alsnog als zodanig wordt bestemd. De raad dient bij het nieuw te nemen besluit tevens te beslissen welk gebruik in de schuur wordt toegestaan. Hierbij hoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

9. In de einduitspraak zal wat betreft het beroep van [appellant sub 1] worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Het beroep van de maatschap

Inleiding

10. De raad heeft op basis van het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.) van 12 december 2017 voor alle veehouderijen die niet meer kunnen uitbreiden zonder toename van de ammoniakemissie, een regeling opgenomen in het plan dat uitbreiding met veestallen niet meer is toegestaan. Deze bedrijven hebben de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" gekregen.

De maatschap is gevestigd aan de [locatie 3] te Beemte Broekland. Haar beroep is gericht tegen de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" die aan haar perceel is toegekend en tegen artikel 3, lid 3.2, van de planregels, welke aanduiding en bijbehorende planregel gewijzigd zijn vastgesteld ten opzichte van het ontwerpplan.

Gewijzigde vaststelling

11. De maatschap voert aan dat de raad het plan ten onrechte gewijzigd heeft vastgesteld zonder de wettelijke procedure uit afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen, nu het plan door wijziging wezenlijk is veranderd ten opzichte van het ontwerp. De gevolgen van deze wijziging zijn zeer ingrijpend voor de bedrijfsvoering. De toevoeging aan artikel 3, lid 3.2, van de planregels is volgens hen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onaanvaardbaar.

11.1. Blijkens de verbeelding is aan het perceel [locatie 3] de bestemming "Agrarisch" toegekend met de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan".

Artikel 3, lid 3.2, van de planregels luidt: "Naast de algemene bouwregels van artikel 11 en de algemene aanduidingsregels van hoofdstuk 3 gelden de specifieke regels van het navolgende bebouwingsschema, waarbij geldt dat de in het schema voorkomende verwijzingen verwijzen naar de in lid 3.4 genoemde afwijkingen:

[...];

het uitbreiden van en/of toevoegen van stallen ten behoeve van vee aan de bestaande stallen is niet toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan';

[...]."

11.2. Op grond van artikel 3.8, eerste lid, van de Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing en kan een ieder zienswijzen omtrent het

ontwerp bij de raad naar voren brengen. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

11.3. In het ontwerpplan was aan het perceel van de maatschap de bestemming "Agrarisch" toegekend met de aanduiding "bouwvlak". Bij de vaststelling van het plan is aan het perceel dezelfde bestemming toegekend en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" eraan toegevoegd. De afwijking van het ontwerp wat betreft het toevoegen van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" is naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de bestemming als zodanig niet is gewijzigd en dat het opnemen van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" een ondergeschikte wijziging is. De omstandigheid dat deze wijziging voor de maatschap ingrijpende gevolgen heeft, maakt dit niet anders. De wettelijke procedure, met inbegrip van de terinzagelegging van het ontwerpplan en de mogelijkheid hierover een zienswijze naar voren te brengen, behoefde niet opnieuw te worden doorlopen.

Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging

12. De maatschap voert aan dat de aanduiding op haar perceel en de toevoeging aan artikel 3, lid 3.2, van de planregels een onevenredig zwaar en onjuist middel is om de mogelijk negatieve gevolgen voor natuurgebieden te voorkomen. De keuze voor ondernemers om hun bedrijf te wijzigen of te moderniseren, ook indien dit ten behoeve van meer dierenwelzijn is, zal hierdoor uitgesteld dan wel afgesteld worden. De maatschap stelt zich bewust te zijn van haar eigen verantwoordelijkheid om Natura 2000-gebieden te beschermen en heeft om die reden geïnvesteerd in de ontwikkeling en aanschaf van betere milieutechnieken voor haar bedrijf.

De maatschap stelt verder dat er onvoldoende rekening is gehouden met de financiële schade die zij zal lijden door de waardevermindering van haar gronden als gevolg van de toevoeging van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" op haar perceel. De maatschap wijst er in dit verband op dat het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het aanpassen en uitbreiden van veestallen moeilijker wordt. Ook zal het hierdoor lastiger worden om haar bedrijf te verkopen. De raad heeft deze belangen ten onrechte niet meegewogen bij de vaststelling van het plan, aldus de maatschap.

12.1. De raad stelt dat, gelet op het advies van de Commissie m.e.r., er een regeling in het bestemmingsplan moest worden opgenomen waarmee werd verzekerd dat het plan niet zou leiden tot een toename van stikstofdepositie in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De regeling in artikel 3, lid 3.2, van de planregels voorziet hierin, aldus de raad.

12.2. Uit het advies van de Commissie m.e.r. is gebleken dat de nabijgelegen Natura 2000-gebieden op dit moment al overbelast zijn voor wat betreft de stikstofdepositie. Dit betekent dat elke toename van depositie binnen het plangebied in beginsel een significant negatief effect oplevert.

12.3. Het plangebied ligt in de omgeving van de Natura 2000-gebieden Uiterwaarden IJssel en Veluwe (hierna: de Natura 2000-gebieden). Het Plan-MER "Beemte Noord en De Bokkerij" is opgesteld voor het plan.

12.4. De Afdeling stelt vast dat aan het perceel van de maatschap de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - geen veestallen toegestaan" is toegekend. Binnen het bouwvlak zijn bestaande veestallen toegestaan op grond van artikel 3, lid 3.2, van de planregels en die zijn ook aanwezig. De bestaande veestallen zijn daarmee als zodanig bestemd.

12.5. De Afdeling stelt vast dat het in artikel 3, lid 3.2, van de planregels gestelde vereiste is opgenomen om te verzekeren dat bestaande veestallen niet kunnen uitbreiden en daardoor geen significante gevolgen kunnen hebben voor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gelet op het advies van de Commissie m.e.r., dit vereiste in redelijkheid kunnen opnemen. Hierbij betreft de Afdeling dat het vereiste ook is opgenomen om te voorkomen dat voor het plan een veelomvattende passende beoordeling van de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden zou moeten worden gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor

die gebieden en uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat de maatschap ten tijde van de planvaststelling geen concrete initiatieven had om haar veestallen uit te breiden. Overigens heeft de raad ter zitting verklaard dat hij open staat voor concrete initiatieven en dat daar een afzonderlijke planologische procedure voor kan worden gevoerd, waarbij alsdan een op de concrete uitbreiding toegesneden passende beoordeling kan worden gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Calamiteitenregeling

13. De maatschap voert aan dat het plan niet aangeeft hoe er wordt omgegaan met de herbouw van bestaande veestallen nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan, zoals een brand. De maatschap betoogt dat dit in strijd is met de rechtszekerheid.

13.1. Artikel 23, lid 23.1, van de planregels luidt: "Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot:

a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;

b. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan."

13.2. Zoals de Afdeling hiervoor in overweging 12.3 heeft overwogen zijn de bestaande veestallen als zodanig bestemd. De Afdeling overweegt verder dat wanneer de bestaande veestallen zouden afbranden, artikel 3, lid 3.2, van de planregels er niet aan in de weg staat dat deze herbouwd mogen worden, gelet op artikel 23, lid 23.1, van de planregels. Alleen het uitbreiden en/of toevoegen van stallen ten behoeve van vee is, ook indien sprake is van een calamiteit, volgens artikel 3, lid 3.2, niet toegestaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

14. Het beroep van de maatschap is ongegrond.

15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Samenvatting

16. Ten aanzien van het beroep van [appellant sub 1] zal de Afdeling een bestuurlijke lus toepassen. Daarbij wordt de raad opgedragen het geconstateerde gebrek te herstellen. Dit betreft een tussenuitspraak, zodat de procedure voor [appellant sub 1] nog niet ten einde komt. Eerst moet de raad het gebrek herstellen. Afhankelijk van de uitkomst zal in de einduitspraak zo nodig worden beoordeeld of de raad hierin is geslaagd.

17. Voor de maatschap betreft dit een einduitspraak, zodat hiermee haar procedure bij de Afdeling ten einde komt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de maatschap ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Apeldoorn naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 1] op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- het gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 11 oktober 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Beemte Noord" te herstellen op een wijze als bedoeld in rechtsoverweging 8, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M van Loo, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Van Loo

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2019

418-928.