

Uitspraak 201708727/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 30 mei 2018
Tegen: de raad van de gemeente Epe
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: RO - Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1784**

201708727/1/R1.

Datum uitspraak: 30 mei 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Emst, gemeente Epe,

en

de raad van de gemeente Epe,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Kernen Emst en Oene" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 mei 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. L. Bolier, rechtsbijstandsverlener te Elspeet, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.J. Volkers-van der Wal en ir. J.C. van Bolderen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de kernen van Emst en Oene. [appellante] woont op het perceel [locatie] in Emst. Deze woning staat in het achtererfgebied van de

woning op nummer 23. [appellante] kan zich niet verenigen met de bestemmingsplanregeling voor haar woning.

Toetsingskader

1. 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

2. [appellante] betoogt in de eerste plaats dat de woning wat de bebouwing betreft ten onrechte niet volledig als zodanig is bestemd. De oppervlakte van de woning is feitelijk groter dan wat op grond van het plan is toegestaan.

[appellante] betoogt verder dat het bestaande gebruik voor permanente bewoning ten onrechte niet als zodanig is bestemd. [appellante] voert aan dat de woning feitelijk al sinds 1973 voor permanente bewoning wordt gebruikt. Het gemeentebestuur heeft volgens haar nooit tegen het gebruik handhavend opgetreden. Verder wijst [appellante] erop dat in 1993 een bouwvergunning voor vernieuwing van de woning is verleend. Zij stelt dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) door het verlenen van de bouwvergunning impliciet vrijstelling heeft verleend voor het strijdige gebruik van de woning voor permanente bewoning. [appellante] stelt tot slot dat het gebruik van de woning voor permanente bewoning opnieuw onder het algemene overgangsrecht is gebracht. Aangezien het volgens jurisprudentie van de Afdeling niet is toegestaan strijdig gebruik opnieuw onder het overgangsrecht te brengen, had voor het gebruik een positieve bestemming, althans in ieder geval een uitsterfregeling, moeten worden opgenomen.

2.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat een bouwvergunning is verleend voor een gebouw met een oppervlakte van 50 m² en dat hij de vergunde situatie als zodanig heeft bestemd. De raad vindt bebouwing van een grotere omvang niet wenselijk gelet op de ligging van de woning in het achtererfgebied dat bedoeld is voor tuinen en bijgebouwen. De raad heeft ook het gebruik voor permanente bewoning niet mogelijk willen maken, omdat daartoe dan een reguliere woonbestemming moet worden toegekend, hetgeen de onwenselijke consequentie heeft dat de woning met aan- en bijgebouwen zou mogen worden uitgebreid.

2.2. Aan het perceel [locatie] is de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" toegekend. Voor de woning is een bouwvlak toegekend en tevens de aanduidingen "maximum goothoogte (m) = 2,5", "maximum bouwhoogte (m) = 3,7", maximum oppervlakte (m²) = 50" en "maximum volume (m³) = 156".

Artikel 12, lid 12.1, luidt: "De voor 'Recreatie - Recreatiewoning' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het recreatief verblijf in recreatiewoningen, met dien verstande dat het aantal recreatiewoningen per bestemmingsvlak niet meer mag bedragen dan 1;

met daarbij behorende:

b. terreinen en erven;

c. tuinen."

Lid 12.2 luidt:

"12.2.1 Gebouwen

- a. een gebouw mag uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd;
- b. de goothoogte en de bouwhoogte bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximum goothoogte (m), maximum bouwhoogte (m)' aangegeven bouwhoogte;
- c. de oppervlakte bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximum oppervlakte m²' aangegeven oppervlakte;
- d. de inhoud bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximum volume m³' aangegeven inhoud.

[...]."

2.3. In het vorige plan "Kern Emst", vastgesteld op 8 maart 2007, waren het perceel Hanendorperweg 23 en [locatie] samen bestemd voor "Woondoeleinden". Alleen voor de woning op nummer 23 was een bouwvlak toegekend. De woning van [appellante] lag buiten het bouwvlak.

Artikel 3, lid 3.1, van de voorschriften luidde:

"3.1.1 De op de plankaart voor woondoeleinden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. woonhuizen, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan-huis-verbonden beroep;

met daarbij behorende:

- b. gebouwen;
- c. andere-bouwwerken;
- d. tuinen en erven.

[...]."

Lid 3.2 luidde: "Op de tot woondoeleinden bestemde gronden mogen uitsluitend worden gebouwd bouwwerken ten dienste van de bestemming, met dien verstande dat:

3.2.1 voor hoofdgebouwen in casu woonhuizen de volgende bepalingen gelden:

- a. een hoofdgebouw mag uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd [...];

[...]."

Artikel 21, lid 21.2, luidde:

"21.2.1 Het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan en dat strijdig is met het plan mag worden voortgezet.

21.2.2 Het bepaalde in lid 21.2.1 is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

[...]."

2.4. In het bestemmingsplan "Emst" uit 1991, dat gold vóór het vorige plan was aan de percelen Hanendorperweg 23 en [locatie] samen de bestemming "Centrumvoorzieningen" toegekend. Alleen aan de bebouwing op nummer 23 was een bouwvlak toegekend.

Artikel 2.4, eerste lid, van de voorschriften luidde: "De op de plankaart voor "Centrumvoorzieningen" aangewezen grond is bestemd voor centrumvoorzieningen, te weten: winkel-, horeca-, kantoor-, bijzondere- en woondoeleinden alsmede bakkerij, met de daarbij behorende gebouwen en andere bouwwerken."

Lid 5, onder a, luidde: "gebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd binnen de bebouwingsgrenzen en voor zover het bijgebouwen bij woningen betreft tevens op de voor erf aangewezen grond."

Artikel 5.2, lid 2, luidde: "Gebruik van grond en opstallen op een wijze of tot een doel strijdig met de in het bestemmingsplan aan de grond gegeven bestemming en met de daarbij in deze voorschriften gegeven gebruiksbepalingen mag worden voortgezet voor zover het gebruik bestond ten tijde van het van kracht worden van het plan, zolang in de aard van dat gebruik geen wijziging wordt aangebracht, danwel deze wijziging een vermindering van de strijdigheid met het plan inhoudt."

2.5. Over het betoog dat de recreatiewoning wat de bebouwing betreft ten onrechte niet als zodanig is bestemd overweegt de Afdeling als volgt.

Op grond van het plan mag de woning ten hoogste een oppervlakte van 50 m² hebben. In de aanvraag bij de bouwvergunning die in 1993 voor de woning is verleend, staat dat de woning een oppervlakte van 50 m² zal hebben. Vaststaat dus dat de oppervlakte die op grond van het plan is toegestaan overeenkomt met wat er is vergund. Ter zitting heeft [appellante] toegelicht dat de woning feitelijk een oppervlakte heeft van ongeveer 70 m². Volgens haar is bij de bouw van de woning in 1993 een aanbouw van ongeveer 20 m² gebouwd. De Afdeling stelt vast dat niet is gebleken dat voor deze aanbouw een bouwvergunning is verleend. Het standpunt van [appellante] ter zitting dat deze aanbouw destijds vergunningvrij mocht worden gebouwd heeft zij geenszins onderbouwd en de Afdeling acht dit gelet op de omvang van de aanbouw ook niet aannemelijk. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat de woning in het achtererfgebied staat waar de raad een toename van bebouwing in redelijkheid onwenselijk heeft kunnen achten, heeft de raad kunnen volstaan met het bestemmen van de vergunde bebouwing en heeft hij in redelijkheid voorzien in een maximale oppervlakte van 50 m². In zoverre faalt het betoog.

2.6. Over het betoog dat het gebruik van de recreatiewoning voor permanente bewoning ten onrechte niet als zodanig is bestemd, overweegt de Afdeling als volgt.

Vaststaat dat het gebruik voor permanente bewoning op grond van het vorige bestemmingsplan niet was toegestaan. Bewoning was immers alleen toegestaan in de bebouwing binnen het bouwvlak en de woning van [appellante] lag buiten het bouwvlak. In het daarvoor geldende bestemmingsplan was permanente bewoning van de woning ook niet toegestaan. In dat plan was de woning bestemd als bijgebouw bij de hoofdbebouwing. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraken van 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9919, van 14 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7784, en van 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2589, kan een vrijstelling voor een gebruik van een pand dat in strijd is met het bestemmingsplan worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een voor dat pand verleende bouwvergunning als uit de bouwaanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het desbetreffende college, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.

Vaststaat dat in 1993 een bouwvergunning is verleend voor het geheel vernieuwen van de woning. In zowel de aanvraag als op de daarbij behorende tekeningen wordt het bouwplan omschreven als het vernieuwen van een 'permanent bewoond logiesverblijf' dan wel een 'permanent bewoond zomerhuis'.

Uit de aanvraag kon gelet op deze bewoordingen naar het oordeel van de Afdeling worden afgeleid dat de woning zou worden gebruikt voor permanente bewoning. Derhalve wist het college of had het behoren te weten dat de woning zou worden gebruikt in strijd met het bestemmingsplan. Aan de vermelding in de bouwvergunning dat het bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan kan, gelet op het hiervoor overwogene, geen doorslaggevende betekenis worden toegekend (vgl. de uitspraak van 14 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7784). Het college was zich bewust van het voorgenomen gebruik voor permanente bewoning en heeft de bouwvergunning in weerwil van de planvoorschriften verleend. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat voor het gebruik van de woning voor permanente bewoning impliciet vrijstelling is verleend. Er is daarom sprake van bestaand, legaal gebruik. De raad heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Met betrekking tot bestaand legaal gebruik staat voorop dat dit in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, als zodanig dient te worden bestemd. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt als een dienovereenkomstige bestemmingsregeling op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen.

De raad heeft permanente bewoning in de eerste plaats niet willen toestaan omdat hij meent dat het bestemmen van dit gebruik slechts mogelijk is door het toekennen van een reguliere woonbestemming. Die woonbestemming laat namelijk ook toe dat aan- en bijgebouwen worden gebouwd, hetgeen zou leiden tot een verdichting van het achtererfgebied. De raad miskent echter dat het als zodanig bestemmen van het gebruik voor permanente bewoning ook mogelijk is door het opnemen van een maatbestemming waarbij het gebruik voor wonen wordt toegestaan maar niet wordt voorzien in de oprichting van aan- en bijgebouwen. Voor zover de raad heeft gewezen op de mogelijkheid van vergunningvrij bouwen, overweegt de Afdeling dat in een concreet geval, wanneer locatie-specifieke omstandigheden hiertoe aanleiding geven en dit strekt tot een goede ruimtelijke ordening, een planregeling kan worden opgenomen die vergunningvrij bouwen aan banden legt (vgl. de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571).

De raad heeft er ter zitting verder op gewezen dat de gemeente Epe zeer streng beleid hanteert voor permanente bewoning van recreatiewoningen en dat dit in principe niet is toegestaan. De Afdeling begrijpt uit het verhandelde ter zitting dat het beleid in de eerste plaats is opgesteld om permanente bewoning van recreatiewoningen in het buitengebied tegen te gaan vanuit een oogpunt van het voorkomen van verstening en het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Vast staat echter dat de woning van [appellante] in de kern van Emst staat in een relatief dichtbebouwde woonomgeving. Niet is gebleken dat de raad met deze omstandigheid rekening heeft gehouden en heeft gezien of hierin aanleiding zou kunnen bestaan van het beleid af te wijken.

Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit, wat het gebruik van de woning van [appellante] voor permanente bewoning betreft, berust op een ondeugdelijke belangenafweging en een ontoereikende motivering. In zoverre slaagt het betoog.

Uitsterfregeling

3. De Afdeling overweegt tot slot dat door de raad niet is weersproken dat het gebruik voor permanente bewoning reeds in 1973 in de toen aanwezige bebouwing is aangevangen en sindsdien voortduurt. Dit gebruik werd beschermd door het gebruiksovergangsrecht van het vorige plan en ook al door het gebruiksovergangsrecht van het daarvoor geldende bestemmingsplan. Dit betekent dat het gebruik in het voorliggende plan opnieuw onder het overgangsrecht is gebracht, hetgeen de raad in het verweerschrift ook heeft onderkend. Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van bestaand legaal gebruik kan slechts onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar zijn. Hiervoor is vereist dat zicht bestaat op beëindiging van het legale gebruik binnen de planperiode. De Afdeling geeft de raad mee dat, indien hij van mening is dat het als zodanig bestemmen van het gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en hij dit, na een deugdelijke afweging van alle betrokken belangen, alsnog toereikend kan motiveren, het op de weg van de raad ligt om te

bezien welke regeling kan worden getroffen om het bestaande legale gebruik in het plan te kunnen voortzetten. Dit kan bijvoorbeeld door een uitsterfregeling in het plan op te nemen. Een uitsterfregeling is een bijzondere vorm van positief bestemmen, waarbij aan het bestaande gebruik weliswaar geen beperkingen zijn gesteld, maar waarbij dit gebruik niet opnieuw een aanvang mag nemen, indien dit is beëindigd en een ander gebruik dat wel in overeenstemming is met het plan is aangevangen.

Conclusie

4. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" ter plaatse van het perceel [locatie] is vastgesteld in strijd met de artikelen 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en in zoverre dient te worden vernietigd.

4.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

4.2. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Epe van 14 september 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kernen Emst en Oene" voor zover het betreft de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" ter plaatse van het perceel [locatie];

III. draagt de raad van de gemeente Epe op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Epe tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Epe aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.A. Blankenstein, griffier.

w.g. Daalder w.g. Blankenstein
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 mei 2018