



Uitspraak 201500932/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 14 oktober 2015

Tegen: de raad van de gemeente Nieuwkoop

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3160

201500932/1/R4.

Datum uitspraak: 14 oktober 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Paardeburgh beheer B.V., gevestigd te Ter Aar, gemeente Nieuwkoop, en andere, appellanten,

en

de raad van de gemeente Nieuwkoop, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2014, kenmerk 2014-117, heeft de raad het bestemmingsplan "Langeraar en Papenveer, partiële herziening Langerarseweg 160A" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Paardeburgh beheer en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

Paardeburgh beheer en andere hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 september 2015, waar Paardeburgh beheer en andere, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. W. Krijger, werkzaam bij Krijger advies b.v., en de raad, vertegenwoordigd door M. Beckfeld, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. L.C.J. Dekkers, advocaat te Alphen aan den Rijn, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Bij het bestreden besluit heeft de raad het bestemmingsplan "Langeraar en Papenveer" herzien naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014, in zaak nr. 201304556/1/R3. Bij deze uitspraak heeft de Afdeling het besluit van de raad van 28 maart 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Langeraar en Papenveer" vernietigd voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen "Agrarisch" en "Recreatie" voor het perceel Langeraarseweg 160A en de raad opgedragen om voor deze plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en daartoe een termijn gesteld. Op het perceel bevinden zich een melkveehouderij, een manege en een kaasmakerij. Voorts worden er verschillende nevenfuncties uitgeoefend, zoals ondergeschikte horeca.

Kaasmakerij

3. Paardeburgh beheer en andere kunnen zich niet verenigen met de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" binnen de gronden met de bestemming "Agrarisch" en "Recreatie". De aanduiding is volgens hen volstrekt willekeurig gelegd en niet in overeenstemming met de locaties waar de kaasmakerij zich bevindt. Bovendien moet volgens hen een functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" over de gehele bouwvlakken "Agrarisch" en "Recreatie" worden gelegd, zodat de ondernemer zelf kan bepalen waar de kaasmakerij wordt uitgeoefend.

3.1. De raad stelt dat hij overeenkomstig 6.4 van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014 de bestaande kaasmakerij als zodanig heeft bestemd. In de huidige situatie is volgens de raad één kaasmakerij aanwezig, aan de voorzijde van het perceel. Ter onderbouwing daarvan heeft de raad een luchtfoto overgelegd. De raad bestrijdt dan ook dat niet de juiste locatie van de kaasmakerij zou zijn aangeduid.

De beroepsgrond dat de kaasmakerij vrijelijk op het perceel zou moeten kunnen worden geplaatst is volgens de raad in de eerdere beroepsprocedure tegen het besluit van 28 maart 2013 niet naar voren gebracht, terwijl dit wel had gekund, zodat deze gelet op een efficiënte geschilbeslechting thans niet meer naar voren kan worden gebracht.

3.2. Aan het perceel Langeraarseweg 160A zijn de bestemmingen "Agrarisch" en "Recreatie" toegekend. Aan een deel van de gronden met de bestemming "Agrarisch" en een deel van de gronden met de bestemming "Recreatie" is de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" bestemd voor: een kaasmakerij gerelateerd en ondergeschikt aan de agrarische bedrijfsvoering in de vorm van een melkveehouderij.

Ingevolge artikel 11, lid 11.1, aanhef en onder d, zijn de voor "Recreatie" aangewezen gronden uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" bestemd voor: een kaasmakerij gerelateerd en ondergeschikt aan de agrarische bedrijfsvoering in de vorm van een melkveehouderij op het perceel Langeraarseweg 160A.

3.3. De Afdeling heeft in haar hiervoor genoemde uitspraak van 18 juni 2014 onder 6.4 overwogen: "Paardeburgh Beheer en anderen hebben onweersproken gesteld dat op het perceel een kaasmakerij aanwezig is. Ter zitting heeft de raad gesteld dat is beoogd deze kaasmakerij als zodanig te bestemmen. De raad heeft echter niet onderkend dat in het plan een regeling ter zake ontbreekt. [...] Gelet hierop is het bestreden besluit niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid."

3.4. Ter zitting is gebleken dat de bestaande kaasmakerij zich bevindt binnen het zuidwestelijke gebied dat wordt bestreken door de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" binnen de gronden met de bestemming "Recreatie". In de door de raad bij het verweerschrift gevoegde en ter zitting door partijen beschouwde luchtfoto, is de locatie van de kaasmakerij met het nummer 16 aangegeven. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag en faalt derhalve in zoverre.

3.5. Voor zover Paardeburgh beheer en andere aanvoeren dat de raad een functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" over de gehele bouwvlakken "Agrarisch" en "Recreatie" had moeten leggen, geldt dat zij dit niet eerder hebben aangevoerd tegen het besluit van 28 maart 2013. Paardeburgh beheer en andere hebben hun beroepsgronden in zoverre dan ook uitgebreid met een nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgrond. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan niet worden aanvaard dat nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de raad bij het bestreden besluit weliswaar mede een aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - kaasmakerij" heeft gelegd ter plaatse van de bestaande melkveestal aan de achterzijde van het perceel, maar dat Paardeburgh beheer en andere niet in een nadeliger positie komen te verkeren als gevolg van deze gewijzigde planregeling in het bestreden besluit ten opzichte van de positie waarin zij zich bevonden na het besluit van 28 maart 2013. Het betoog van Paardeburgh beheer en andere kan gelet hierop thans niet aan de orde komen.

Nevenfuncties en evenementen

4. Paardeburgh beheer en andere kunnen zich niet verenigen met artikel 11, lid 11.2.2, van de planregels. Zij betogen dat hierin niet had moeten staan dat genoemde nevenfuncties als ondergeschikte functies zijn toegestaan ter aanvulling van artikel 11, lid 11.2.1, dat betrekking heeft op de bouwregels, maar ter aanvulling van artikel 11, lid 11.1, dat betrekking heeft op het gebruik. Artikel 11, lid 11.2.2, hoort volgens Paardeburgh beheer en andere qua systematiek thuis bij de gebruiksregels.

4.1. De raad stelt dat de koppeling van de nevenfuncties met de bebouwing reeds in het bestemmingplan "Langeraar en Papenveer" werd gemaakt. De beroepsgrond had volgens de raad dan ook in de eerdere beroepsprocedure naar voren kunnen worden gebracht. Nu Paardeburgh beheer en andere dat hebben nagelaten, behoort deze grond gelet op een efficiënte geschilbeslechting volgens de raad buiten beschouwing te worden gelaten.

4.2. Ingevolge artikel 11, lid 11.2.2, van de planregels gelden ter plaatse van de aanduiding "verblijfsrecreatie" aanvullend op artikel 11, lid 11.2.1, de volgende regels:

- a. ondergeschikte horeca is toegestaan tot ten hoogste horecacategorie 2;
- b. ondergeschikte detailhandel is toegestaan in relatie tot de aanwezige kaasmakerij;
- c. als ondergeschikte functies is tevens kinderopvang toegestaan.

4.3. Naar aanleiding van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014 heeft de raad in artikel 11, lid 11.2.2, onder a, de zinsnede "met een maximum van 12 evenementen per kalenderjaar geldend voor het gehele perceel" laten vervallen. De vermelding in artikel 11, lid 11.2.2, van de planregels, dat de regels van dit artikel aanvullend gelden op artikel 11, lid 11.2.1, was echter reeds in het besluit van 28 maart 2013 opgenomen. Paardeburgh beheer en andere hebben hun betoog dat in artikel 11, lid 11.2.2, ten onrechte is vermeld dat de regels aanvullend zijn op artikel 11, lid 11.2.1, niet eerder aangevoerd tegen het besluit van 28 maart 2013. Paardeburgh beheer en andere hebben hun beroepsgronden in zoverre dan ook uitgebreid met een nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgrond. Zoals hiervoor werd overwogen kan gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, niet worden aanvaard dat nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen

worden gebracht. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat het plan op dit punt niet is gewijzigd ten opzichte van het besluit van 28 maart 2013. Het betoog van Paardeburgh beheer en andere kan gelet hierop thans niet aan de orde komen.

5. Paardeburgh beheer en andere kunnen zich voorts niet verenigen met de artikelen 3, lid 3.4.1, en 11, lid 11.4.1, van de planregels. Deze artikelen zijn naar aanleiding van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014 opgenomen om de koppeling tussen horeca-activiteiten en evenementen weg te halen. Paardeburgh beheer en andere betogen dat in deze artikelen ten onrechte is vermeld dat alleen de gronden en niet ook de aanwezige gebouwen mogen worden gebruikt voor evenementen als bedoeld in die bepalingen.

5.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.4.1, van de planregels is het gebruik van de voor "Agrarisch" aangewezen gronden voor evenementen toegestaan, mits:

- a. het aantal evenementen niet meer bedraagt dan 12 per kalenderjaar;
- b. het evenement gerelateerd is aan de in artikel 3, lid 3.1, onder a, c en e, toegestane functies of bijbehorende ondergeschikte functies.

Ingevolge artikel 11, lid 11.4.1, is het gebruik van de voor "Recreatie" aangewezen gronden voor evenementen toegestaan, mits:

- a. het aantal evenementen niet meer bedraagt dan 12 per kalenderjaar;
- b. het evenement gerelateerd is aan de in artikel 11, lid 11.1, onder a t/m e, toegestane functies of bijbehorende ondergeschikte functies.

5.2. De raad heeft gesteld dat hij met deze artikelen heeft beoogd tevens evenementen in bouwwerken mogelijk te maken en dat dit ook uit de systematiek van het plan volgt. Gelet op het feit dat in de artikelen 3, lid 3.4.1, en 11, lid 11.4.1, van de planregels wordt gesproken over "het gebruik van de gronden", terwijl in de artikelen 3, lid 3.4, en 11, lid 11.4, van de planregels wordt gesproken over "gebruik van gronden en bouwwerken" is het plan in zoverre echter in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Nu de raad op dit punt niet in zijn bedoeling is geslaagd, is het plan in zoverre tevens in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vastgesteld. Het betoog slaagt.

Manege

6. Paardeburgh beheer en andere kunnen zich niet verenigen met artikel 3, lid 3.2.1, onder c, van de planregels. Wel kunnen zij op zichzelf volledig instemmen met de gewijzigde formulering op grond waarvan "het bouwvlak volledig mag worden bebouwd, met dien verstande dat maximaal 4.000 m² van de bebouwing mag worden gebruikt ten behoeve van de manege". Volgens hen laat de formulering echter nog steeds rechtsonzekerheid over de vraag wat onder manege moet worden verstaan, nu het begrip "manege" niet is gedefinieerd in de begripsbepalingen. In dit verband betogen zij dat van de paarden die ter plaatse worden gehouden slechts een deel wordt ingezet voor de manege, terwijl de rest van de paardenhouderij - het houden van paarden voor de fokkerij, sportpaarden en pensionpaarden - een agrarische activiteit is die onder het begrip "land- en tuinbouw op open grond" in artikel 3, lid 3.1, in samenhang met artikel 1, lid 1.47, van de planregels valt. Het eerstgenoemde deel van de paardenhouderij betreft volgens hen "gebruiksgerichte paardenhouderij", terwijl het tweede deel "productiegerichte paardenhouderij" betreft, als bedoeld in de Handreiking paardenhouderij in het omgevingsrecht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Sectorraad Paarden. Doordat de raad echter alles wat met paarden te maken heeft onder "manege" schaaft, wordt, zodra zij een aanvraag voor een stal voor paarden indienen, deze gerekend als zijnde bestemd voor de manege en moet die bedrijfsbebouwing volgens Paardeburgh beheer en andere ten onrechte passen binnen de 4000 m² als hiervoor bedoeld.

6.1. De raad stelt dat de beroepsgrond over het ontbreken van een definitie van het begrip "manege" buiten beschouwing behoort te worden gelaten, aangezien deze reeds in de eerdere beroepsprocedure naar voren had kunnen worden gebracht, hetgeen Paardeburgh beheer en andere hebben nagelaten.

Voor zover deze beroepsgrond wel aan de orde kan komen, stelt de raad dat het begrip "manege" voldoende duidelijk is, zodat het ontbreken van een begripsomschrijving geen rechtsonzekerheid oplevert. Onder de aanduiding "manege" is volgens de raad toegestaan dat paarden worden gehouden, gericht op het berijden en het trainen van de dieren. Ten aanzien van de omschrijving van "land- en tuinbouw op open grond" in artikel 3, lid 3.1, in samenhang met artikel 1, lid 1.47, van de planregels acht de raad niet ondenkbaar dat een toekomstig plan van Paardeburgh beheer en andere voor een paardenfokkerij hierbinnen valt in te passen. Nieuwe bedrijfsbebouwing moet volgens de raad gelet op artikel 3, lid 3.2.1, onder b, van de planregels wel ten dienste staan van het agrarisch bedrijf en dient noodzakelijk te zijn voor doelmatige, duurzame agrarische bedrijfsvoering; in dit geval: doelmatige, duurzame agrarische bedrijfsvoering op open grond.

6.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor:

a. land- en tuinbouw op open grond;

[...]

e. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "manege" op de verbeelding: een manege;

[...].

Ingevolge lid 3.2.1, aanhef en onder b, geldt voor het bouwen van bedrijfsgebouwen, niet zijnde woningen, dat nieuwe bedrijfsbebouwing ten dienste staat van het agrarisch bedrijf en noodzakelijk dient te zijn voor doelmatige, duurzame agrarische bedrijfsvoering.

Ingevolge lid 3.2.1, aanhef en onder c, geldt voor het bouwen van bedrijfsgebouwen, niet zijnde woningen, dat het bouwvlak volledig mag worden bebouwd, met dien verstande dat maximaal 4.000 m² van de bebouwing mag worden gebruikt ten behoeve van de manege.

Ingevolge artikel 1, lid 1.47, wordt in deze regels verstaan onder "Land- en tuinbouw op open grond": De teelt van gewassen, waaronder begrepen bosbouw, fruitteelt en tuinbouw, alsmede het houden van melk- en ander vee (nagenoeg) geheel op open grond.

6.3. De Afdeling heeft in haar hiervoor genoemde uitspraak van 18 juni 2014 onder 7.3 overwogen: "Ter zitting heeft de raad toegelicht dat is beoogd te voorzien in een bouwvlak van ruim 15.000 m² voor het achterste deel van het perceel, waarvan een oppervlakte van maximaal 4.000 m² alleen mag worden benut voor gebouwen ten behoeve van een manege. Naar het oordeel van de Afdeling is de regeling in het plan met betrekking tot de maximaal toegestane oppervlakte voor bebouwing binnen het bouwvlak rechtsonzeker. Daartoe overweegt zij dat het bouwvlak ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, onder c, van de planregels volledig mag worden bebouwd, terwijl ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, onder e, van de planregels de oppervlakte van gebouwen binnen dit bouwvlak maximaal 4.000 m² mag bedragen, omdat aan de gronden binnen het bouwvlak de aanduiding 'manege' is toegekend."

6.4. Niet in geschil is dat de in de uitspraak van 18 juni 2014 door de Afdeling geconstateerde rechtsonzekerheid door de gewijzigde formulering van artikel 3, lid 3.2.1, onder c, en het vervallen van artikel 3, lid 3.2.1, onder e, van de planregels, is opgeheven.

Anders dan de raad stelt, hebben Paardeburgh beheer en andere in hun beroep tegen het besluit van 28 maart 2013 tevens opgeworpen dat niet helder is welke activiteiten met paarden vallen onder het begrip "manege". In haar uitspraak van 18 juni 2014 is de Afdeling aan dit aspect niet toegekomen. De Afdeling acht het in artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder c, van de planregels opgenomen begrip "manege" echter niet rechtsonzeker. Daarbij neemt zij in aanmerking dat het standpunt van de raad dat onder de aanduiding "manege" een gebruiksgerichte paardenhouderij is toegestaan, de Afdeling niet onjuist voorkomt.

Het betoog faalt.

7. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, wat de artikelen 3, lid 3.4.1, en 11, lid 11.4.1, van de planregels betreft.

8. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd, wat de artikelen 3, lid 3.4.1, en 11, lid 11.4.1, van de planregels betreft.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. 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 Nieuwkoop van 11 december 2014, kenmerk 2014-117, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Langeraar en Papenveer, partiële herziening Langeraarweg 160A", wat de artikelen 3, lid 3.4.1, en 11, lid 11.4.1, van de planregels betreft;

III. bepaalt dat de artikelen 3, lid 3.4.1, en 11, lid 11.4.1, van de planregels als volgt komen te luiden:

"3.4.1 Evenementen

Het gebruik van de gronden en bouwwerken voor evenementen is toegestaan, mits:

- a. het aantal evenementen niet meer bedraagt dan 12 per kalenderjaar;
- b. het evenement gerelateerd is aan de in artikel 3.1 onder a, c en e toegestane functies of bijbehorende ondergeschikte functies.";

"11.4.1 Evenementen

Het gebruik van de gronden en bouwwerken voor evenementen is toegestaan, mits:

- a. het aantal evenementen niet meer bedraagt dan 12 per kalenderjaar;
- b. het evenement gerelateerd is aan de in artikel 11.1 onder a t/m e toegestane functies of bijbehorende ondergeschikte functies.";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit, voor zover vernietigd;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Nieuwkoop tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Paardeburgh beheer B.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 940,00 (zegge: negenhonderdveertig 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 andere;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Nieuwkoop aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Paardeburgh beheer B.V. en andere het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere;

VII. draagt de raad van de gemeente Nieuwkoop op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II. en III. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Kuipers
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 oktober 2015

271.

