



Uitspraak 201409285/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 18 november 2015

Tegen: de raad van de gemeente Vlist, thans gemeente Krimpenerwaard

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3559

201409285/1/R4.

Datum uitspraak: 18 november 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellanten sub 1], beiden wonend te [woonplaats],
 2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
 3. [appellanten sub 3] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), beiden wonend te [woonplaats],
 4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats], en anderen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Vlist, thans gemeente Krimpenerwaard,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 september 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatieterrein De Eilanden" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 4] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 oktober 2015, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door mr. H.A.M. Lamers, [appellant sub 2], bijgestaan door drs. C. van Oosten, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen, vertegenwoordigd door drs. C. van Oosten, alsook de raad, vertegenwoordigd door mr. G. Wassink, werkzaam bij Interconcept, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen heeft de raad ter zitting nadere stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor het voormalige volkstuinencomplex 'De Eilanden'. Het plan strekt ertoe dagrecreatief gebruik van het complex te legaliseren en onder voorwaarden bebouwing toe te staan. Appellanten zijn eigenaren van verschillende percelen op het complex. Zij beogen met hun beroepen te bereiken dat de bestaande bebouwing op en het bestaande gebruik van hun percelen als zodanig worden bestemd.

3. 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.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. [appellant sub 2] betoogt dat de bestaande bebouwing en het bestaande gebruik van zijn recreatie-woonverblijf voor bewoning ten onrechte onder het overgangsrecht zijn gebracht. Hij voert hiertoe in de eerste plaats aan dat in 1973 een bouwvergunning is verleend voor de bouw van het verblijf ten behoeve van het gebruik daarvan als recreatie- en woonverblijf. Op de daarmee verleende rechten wordt volgens [appellant sub 2] ten onrechte inbreuk gemaakt: als gevolg van het plan is het onmogelijk om het recreatie-woonverblijf te gebruiken voor bewoning en verblijfsrecreatie. Verder wordt hem ten onrechte de mogelijkheid onthouden om het recreatie-woonverblijf (gedeeltelijk) te vernieuwen of te veranderen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit de bedoelde bouwvergunning niet kan worden afgeleid dat is beoogd in strijd met het destijds geldende bestemmingsplan gebruik ten behoeve van verblijfsrecreatie toe te staan.

4.2. Bij besluit van het college van burgemeester en wethouders van de voormalige gemeente Stolwijk van 23 februari 1973 is voor het perceel waarvan [appellant sub 2] nu eigenaar is een bouwvergunning met vrijstelling ex artikel 352, vierde lid, van de toenmalige bouwverordening verleend voor de bouw van een recreatie-woonverblijf. Deze bebouwing is niet als zodanig bestemd.

Het recreatie-woonverblijf is een legaal bouwwerk. Een bestaand legaal bouwwerk dient in beginsel bij de vaststelling van een bestemmingsplan als zodanig te worden bestemd. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt als 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. De raad heeft onvoldoende duidelijk gemaakt of in dit geval, waarin bij het niet als zodanig bestemmen van het bouwwerk onteigening zou moeten volgen, van een dergelijke situatie sprake is. Gelet daarop is het plan, voor zover het desbetreffende bouwwerk niet als zodanig is bestemd, niet met de te betrachten zorgvuldigheid voorbereid.

In een verleende bouwvergunning ligt voorts het recht besloten de vergunning overeenkomstig het doel waarvoor deze is verleend, te gebruiken. Gelet op de zinsnede "bouwen van een recreatie-woonverblijf" kan de verleende vergunning naar het oordeel van de Afdeling niet anders worden begrepen dan dat deze beoogt het gebruik van het bouwwerk ten behoeve van verblijfsrecreatie toe te staan. De raad heeft dit miskend. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde ook daarom aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het gebruik van het bouwwerk voor verblijfsrecreatie daarin niet als zodanig is bestemd, niet met de te betrachten zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

4.3. Het betoog van [appellant sub 2] dat met de bouwvergunning ook het gebruik van het verblijf als burgerwoning is toegestaan, faalt. In de bouwvergunning staat namelijk dat vergunning wordt verleend voor het bouwen van een recreatie-woonverblijf en niet voor het bouwen van een burgerwoning.

4.4. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van overweging 4.2 het besluit in zoverre van een nadere motivering te voorzien of een passende planregeling vast te stellen voor het perceel van [appellant sub 2]. De raad dient de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventueel nader besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een nader besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Aan de bespreking van de overige betogen van [appellant sub 2] komt de Afdeling niet toe.

De beroepen van [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen

5. [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen betogen in de eerste plaats dat bij het vaststellen van de planregeling voor hun percelen de beschermende werking van het overgangsrecht is miskend. Zij voeren hiertoe aan dat het gaat om reeds lange tijd bestaande bebouwing en bestaand gebruik, alsook dat nooit handhavend is opgetreden. [appellant sub 4] en anderen stellen verder dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht wanneer de bebouwing is opgericht, waardoor ervan uit moet worden gegaan dat de bebouwing onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Landelijk gebied Stolwijk 1977" valt.

5.1. De raad heeft toegelicht dat hij bij de vaststelling van het plan heeft onderzocht of de situaties ter plaatse van de percelen op het complex vielen onder de beschermende werking van het overgangsrecht zoals opgenomen in de regels bij het bestemmingsplan "Landelijk gebied Stolwijk 1977". Recreatiewoonverblijven en andere voor recreatie bedoelde gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, vielen alleen onder de beschermende werking van het overgangsrecht indien zij waren opgericht met een bouwvergunning. Overig recreatief gebruik van de gronden viel alleen onder de beschermende werking van het overgangsrecht indien voor dat gebruik een vergunning, vrijstelling of ontheffing was verleend. De raad stelt zich op het standpunt dat er ten aanzien van de percelen van [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen geen sprake is van gebruik of bebouwing waarop de beschermende werking van het overgangsrecht van toepassing is aangezien er geen bouwvergunningen zijn verleend.

5.2. De inhoud van de overgangsrechtelijke bepalingen uit de voorheen geldende plannen is niet betwist.

In dit geval is voor een geslaagd beroep op het overgangsrecht uit de voorheen geldende plannen nodig dat een vergunning, vrijstelling of ontheffing is verleend. [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen hebben niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat daaraan is voldaan. Reeds daarom komt hen geen beroep toe op de beschermende werking van het overgangsrecht uit de voorheen geldende plannen.

Het betoog faalt.

6. [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen betogen in de tweede plaats dat de raad aan zijn besluit om ter plaatse geen verblijfsrecreatie toe te staan ten onrechte geen ruimtelijke motieven ten grondslag heeft gelegd. Voorts betogen zij dat de raad zijn besluit niet heeft kunnen motiveren door te wijzen op de slechte bereikbaarheid van de percelen voor hulpdiensten. In dit kader voeren zij aan dat het door de raad aangehaalde advies van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen in Midden Holland van 12 maart 2010 (hierna: het advies van de GHOR) betrekking heeft op evenementen en niet op nachtverblijf. Bovendien is de aanleg van bruggen volgens hen voldoende om de bereikbaarheid te vergroten. Zij zijn bereid deze zo nodig zelf aan te leggen.

[appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen voeren voorts aan dat de raad de toegekende bestemming niet had mogen beperken tot dagrecreatie, omdat door het college van burgemeester en wethouders bij brieven van 3 december 1996 en 6 december 2005 is toegezegd dat gebruik op de percelen in strijd met het bestemmingsplan mag worden voortgezet.

Voor zover de raad zich op het standpunt zou stellen dat het college van gedeputeerde staten geen ontheffing heeft verleend van de Verordening Ruimte Zuid-Holland voor het gebruik van de gronden ten behoeve van verblijfsrecreatie, wijzen [appellant sub 4] en anderen erop dat dat college uitsluitend heeft beslist op de aanvraag om verlening van ontheffing ten behoeve van dagrecreatie. Niet valt in te zien waarom een ontheffing voor verblijfsrecreatie niet zou kunnen worden verleend, aldus [appellant sub 4] en anderen.

6.1. Aan de onderscheidenlijke percelen zijn de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en een bouwvlak toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Recreatie - Dagrecreatie" aangewezen gronden bestemd voor dagrecreatie.

Ingevolge artikel 1, lid 1.10, wordt onder dagrecreatie verstaan: recreatief verblijf ter ontspanning en vermaak, waarbij overnachting niet is toegestaan.

6.2. Het gebruik van de bebouwing op de percelen voor verblijfsrecreatie betreft illegaal gebruik. De Afdeling stelt voorop dat bestaand illegaal gebruik, ook als daartegen niet handhavend is opgetreden, in beginsel geen recht geeft op het als zodanig bestemmen van dat gebruik.

De raad heeft gesteld dat een aantal percelen vanwege hun omvang ongeschikt is voor verblijfsrecreatie en dat voorzieningen voor gas, water en licht ontbreken. Bovendien is niet gekozen voor een verblijfsrecreatieve bestemming omdat de percelen vanaf de openbare weg slecht bereikbaar zijn voor hulpdiensten. De Afdeling acht deze motivering om niet een verblijfsrecreatieve voorziening toe te kennen niet onredelijk. Dat [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen beperkingen vanwege de omvang van een aantal percelen en het ontbreken van nutsvoorzieningen niet negatief ervaren, maakt dit niet anders. Dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten door middel van de aanleg van bruggen verbeterd zou kunnen worden, leidt voorts evenmin tot een ander oordeel, reeds omdat ter zitting is gebleken dat daarmee geen directe aansluiting van de percelen op de openbare weg kan worden bewerkstelligd.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 4] en anderen dat geen ruimtelijke afweging aan de bebouwingsregeling ten grondslag is gelegd, overweegt de Afdeling als volgt. De toelichting bij het bestemmingsplan bevat de ruimtelijke visie op recreatieve terreinen als de onderhavige. Ter zitting heeft de raad voorts toegelicht dat de ruimtelijke impact van verblijfsrecreatie en dagrecreatie in de besluitvorming zijn betrokken. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

Wat betreft het betoog ter zitting dat het voor het onderhoud van de percelen noodzakelijk is om 's nachts op de percelen te verblijven, overweegt de Afdeling dat dit niet aannemelijk is gemaakt, zodat dit betoog niet tot een ander oordeel leidt.

Het beroep op de bedoelde brieven van het college van burgemeester en wethouders faalt. Ter zitting is namelijk niet weersproken dat de inhoud van die brieven betrekking heeft op bebouwing en niet op gebruik, zodat reeds daarom aan de inhoud van de brieven geen aanspraak op een verblijfsrecreatieve bestemming kan worden ontleend.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot toekenning van een dagrecreatieve bestemming in artikel 3, lid 3.1, van de planregels. Gelet hierop bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met het recht heeft gehandeld door aan het college van gedeputeerde staten niet ook om ontheffing voor het gebruik voor verblijfsrecreatie te vragen.

Het betoog faalt.

7. [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen betogen voorts dat de bebouwingsmogelijkheden te beperkt zijn. Ter zitting heeft [appellant sub 3] toegelicht dat de toegestane oppervlakte voor bergingen van 5 m² niet toereikend is voor de opslag van materiaal en gereedschap ten behoeve van het onderhoud van de percelen. [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat de raad geen ruimtelijke argumenten aan de beperking van de bebouwingsmogelijkheden ten grondslag heeft gelegd.

[appellant sub 4] en anderen wijzen voorts op brieven van het college van burgemeester en wethouders van 3 december 1996 en 12 augustus 1982, waaruit blijkt dat tegen de bestaande bebouwing niet handhavend wordt opgetreden. [appellant sub 3] wijst verder op een brief van het college van burgemeester en wethouders van 1 augustus 2008, waarin staat dat als de bebouwing zou worden teruggebracht tot de oorspronkelijke afmetingen, de situatie onder de beschermende werking van het overgangsrecht zou vallen en dat als gevolg daarvan van handhaving zou worden afgezien.

7.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.2, van de planregels mag op deze gronden worden gebouwd en gelden de volgende regels:

- a. gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn uitsluitend toegestaan binnen het bouwvlak;
- b. binnen een afstand van 2 m tot de grens van het bouwvlak mag niet worden gebouwd, met uitzondering van reeds bestaande gebouwen;
- c. per bouwvlak is maximaal 20 m² aan bebouwing toegestaan;
- d. in aanvulling op het gestelde onder c is tevens per bouwvlak één berging toegestaan met een oppervlak van maximaal 5 m²;
- e. de bouwhoogte van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer bedragen dan 3 m;
- f. de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen mag niet meer bedragen dan 1 m;
- g. ondergrondse bebouwing is niet toegestaan.

7.2. De bebouwing op de percelen van [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen is zonder de vereiste vergunning opgericht. Voor dergelijke bouwwerken hoeft de raad in beginsel geen regeling op te nemen in het plan.

De raad heeft voor een algemene regeling gekozen die een maximale oppervlakte van 20 m² aan bebouwing en een oppervlakte van 5 m² voor een berging toelaat. De raad stelt dat deze oppervlaktes voldoende zijn voor de dagelijkse activiteiten, inclusief het uitvoeren van onderhoud aan de percelen. Gelet op de dagrecreatieve bestemming die aan de percelen is toegekend, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot die maximale oppervlaktes heeft kunnen komen.

Wat betreft het beroep op de bedoelde brieven van het college van burgemeester en wethouders overweegt de Afdeling als volgt. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan ligt bij de raad. De inhoud van de brieven van het college van burgemeester en wethouders bindt de raad in beginsel dan ook niet. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat de inhoud van de brieven bij de belangenafweging dient te worden betrokken. Uit de plantoelichting blijkt dat de raad de brieven bij zijn besluitvorming heeft betrokken.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot de in artikel 3, lid 3.2, van de planregels neergelegde bebouwingsregeling.

Het betoog faalt.

8. [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen betogen verder dat de bestaande bebouwing op hun onderscheidenlijke percelen en het bestaande gebruik daarvan voor recreatief nachtverblijf ten onrechte onder het persoonsgebonden overgangsrecht zijn gebracht.

[appellant sub 4] en anderen voeren voorts aan dat het persoonsgebonden overgangsrecht onvoldoende recht doet aan de belangen van de eigenaren. In dit kader wijzen zij erop dat verkoop alleen mogelijk is als de bouwwerken geheel of gedeeltelijk worden afgebroken. Voorts voeren zij aan dat de gevolgen van het persoonsgebonden overgangsrecht voor de eigenaren sterk uiteen kunnen lopen, afhankelijk van de situatie op de percelen.

8.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.4, van de planregels geldt het volgende persoonsgebonden overgangsrecht:

a. In afwijking van de regels bij deze bestemming, mag, bij wijze van persoonsgebonden overgangsrecht, het gebruik van gronden en opstallen voor dagrecreatie tevens zien op het behouden en onderhouden van de opstallen die afwijken van de bouwregels.

b. Dit persoonsgebonden overgangsrecht ziet alleen op de bebouwing zoals deze aanwezig was ten tijde van het ter visie leggen van het ontwerpbestemmingsplan en indien en voor zover is opgenomen in bijlage 1 die behoort bij de planregels.

c. Dit persoonsgebonden overgangsrecht geldt enkel voor degene die ten tijde van het ter visie leggen van het ontwerpbestemmingsplan de eigenaar was van de bewuste grond en opstallen en indien en voor zover degene is opgenomen in bijlage 1 die behoort bij de planregels.

d. Dit persoonsgebonden overgangsrecht geldt uitdrukkelijk niet voor het geheel of gedeeltelijk vernieuwen van de bestaande bouwwerken.

De onderscheidenlijke percelen van appellanten zijn opgenomen in bijlage 1 bij de planregels.

8.2. Hiervoor is onder 5.2 geconcludeerd dat [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen niet de beschermende werking van het overgangsrecht toekomt. Voorts is onder 6.2 en 7.2 geoordeeld dat de in artikel 3, lid 3.1, van de planregels gegeven bestemming en de in artikel 3, lid 3.2, van de planregels toegekende bouwmogelijkheden niet onredelijk zijn. Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met de aan de desbetreffende percelen in artikel 3, lid 3.4, van de planregels gegeven maatbestemming voldoende gewicht is toegekend aan de belangen van [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen.

Het betoog faalt.

9. Ten aanzien van het betoog dat als gevolg van de gekozen planregeling een aanzienlijke waardevermindering optreedt, overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat een eventuele waardevermindering van de percelen zodanig zal zijn dat de raad hieraan in redelijkheid een doorslaggevend gewicht had moeten toekennen.

Het betoog faalt.

10. De beroepen van [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen zijn ongegrond.

Proceskosten en griffierecht

11. In de einduitspraak zal ten aanzien van [appellant sub 2] worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

12. Ten aanzien van [appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en anderen bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Vlist, thans gemeente Krimpenerwaard, op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

a. met inachtneming van overweging 4.2 het daar omschreven gebrek te herstellen;

b. de Afdeling de uitkomst van de onder I.a. opgenomen opdracht mede te delen en een eventueel nader besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

II. verklaart de beroepen van [appellanten sub 1], [appellanten sub 3] en [appellant sub 4] en anderen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.M. van Leeuwen-Gerkema, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Van Leeuwen-Gerkema
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 november 2015

472-786.