

Uit: BR 2018/11

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 6 december 2017, 201700354/1/R3, ECLI:NL:RVS:2017:3350

Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en D.J.C. van den Broek

Art. 3.1 Wro, art. 2.4 Omgevingswet

Met noot door: mr. S.T.J. Olierook

**Handhavend optreden in verband met milieu-activiteit geen rechtvaardiging om gronden buiten planbegrenzing te laten.**

*De gemeenteraad van Veendam besluit bij de vaststelling van het bestemmingsplan “Buitengebied Veendam” de gronden van een agrarisch bedrijf alsnog buiten de planbegrenzing te laten, omdat hij twijfelt over de legaliteit van het bedrijf. De gemeenteraad stelt dat handhavend wordt opgetreden tegen het bedrijf vanwege overtreding van de omgevingsvergunning milieu en hij pas na de uitkomsten van het handhaven een besluit over de bestemming van de gronden van het bedrijf zal nemen. De Afdeling overweegt dat dit geen omstandigheid is die de gekozen planbegrenzing uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening rechtvaardigt. De gemeenteraad had bij de vaststelling van het plan de planologische aanvaardbaarheid van het bedrijf moeten beoordelen. Door dit na te laten heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1, eerste lid, Wro vastgesteld.*

#### **Partij(en)**

Uitspraak in het geding tussen:  
[appellante], gevestigd te Borgercompagnie, gemeente Veendam,  
en  
de raad van de gemeente Veendam,  
verweerder.

#### **Uitspraak**

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 24 oktober 2016 heeft de raad het bestemmingsplan “Buitengebied Veendam” vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met zaak nr. 201708746/1/R3, ter zitting behandeld op 17 oktober 2017, waar zijn verschenen:

- [appellante], vertegenwoordigd door mr. G.G. Kranendonk, rechtsbijstandverlener te Tilburg, [gemachtigden];
- de raad, vertegenwoordigd door B.J. Strik, mr. P.A. Keemink en mr. G.D. Homan.

Tevens zijn ter zitting gehoord [partijen].

Na de zitting is de zaak met nr. 201708746/1/R3 gesplitst van de onderhavige zaak.

#### **Overwegingen**

1. Het plan voorziet in een actuele planologische regeling voor het buitengebied van Veendam.

2. [appellante] richt zich tegen de beslissing van de raad om haar perceel [locatie] in Borgercompagnie buiten het plan te laten. Zij wijst erop dat het ontwerpplan nog wel voorzag in een regeling voor het agrarisch bedrijf dat zij op dit perceel exploiteert. Vanwege bezwaren van omwonenden heeft de raad het perceel echter buiten het plan gehouden vanwege twijfels over de legaliteit

van het bedrijf. [appellante] betoogt dat het bedrijf echter legaal aanwezig is, zowel gelet op de beheersverordening “Buitengebied Veendam” als de verleende milieuvergunningen.

**2.1.** De raad stelt dat sinds 25 juli 2016 handhavend wordt opgetreden tegen het bedrijf van [appellante] vanwege overtreding van de omgevingsvergunning milieu. Dit laat volgens de raad ruimte voor gereede twijfel aan het uitgangspunt dat het bedrijf ter plekke legaal gevestigd is. Als de uitkomsten van het handhaven duidelijk zijn, zal een besluit worden genomen over de bestemming van het perceel van [appellante], aldus de raad.

**2.2.** Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening luidt:

“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.”

**2.3.** De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

**2.4.** Niet in geschil is dat het perceel van [appellante] is gelegen in het buitengebied van Veendam en, anders dan in het ontwerpplan, buiten het voor het buitengebied vastgestelde plan is gelaten. Het perceel wordt geheel omsloten door gronden die wel in het plan zijn opgenomen. De raad heeft geen omstandigheden gesteld die een dergelijke planbegrenzing uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening rechtvaardigen. Het door de raad genoemde handhavend optreden is in dit verband niet van belang, omdat dat betrekking heeft op het al dan niet naleven van de voorschriften van de omgevingsvergunning milieu door het bedrijf. Bij de vaststelling van het plan had de raad de planologische aanvaardbaarheid van het bedrijf op die locatie moeten beoordelen en op basis daarvan voor het bedrijf moeten voorzien in een planologische regeling. Door dit na te laten heeft de raad het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

**3.** Het beroep is gegrond. De Afdeling zal de raad opdragen een nieuw besluit te nemen. Daarbij geldt het volgende. In beginsel dient legaal bestaande bebouwing en legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan te worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale bouwwerk en/of het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht, mits de raad aannemelijk maakt dat het bouwwerk en/of het gebruik binnen de planperiode wordt verwijderd en/of beëindigd. Met het overgangsrecht wordt immers beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

4. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Voor zover [appellante] verzoekt om vergoeding van reis- en verletkosten voor een deskundige, is van belang dat niet uiterlijk tien dagen voor de dag van de zitting aan de Afdeling en aan de andere partijen mededeling is gedaan van het meebrengen van deze deskundige. Ook is de deskundige niet in die hoedanigheid ter zitting gehoord. Om deze redenen komen voornoemde kosten niet voor vergoeding in aanmerking.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veendam tot vaststelling van het bestemmingsplan “Buitengebied Veendam” voor zover daarbij het perceel [locatie] in Borgercompagnie buiten het plan is gelaten;
- III. draagt de raad van de gemeente Veendam op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Veendam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan

door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- V. gelast dat de raad van de gemeente Veendam aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt.

## Noot:

**Auteur: S.T.J. Olierook<sup>1</sup>**

1. Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro) stelt de gemeenteraad voor het gehele plangebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “Afdeling”) dat de gemeenteraad beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzings van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt echter niet zo ver dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd is met het recht. De planbegrenzing wordt door de Afdeling in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht wanneer de gronden die buiten de grenzen van het bestemmingplan zijn gelaten zodanig ruimtelijk samenhangen met de gronden in het plangebied dat de gemeenteraad deze gronden in het plan had moeten betrekken. Dit is het geval wanneer de betreffende gronden noodzakelijk zijn voor de realisatie van bestemmingen binnen het

---

<sup>1</sup> Simon Olierook is advocaat bij Van der Feltz advocaten in Den Haag.

plangebied of voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. De planologische mogelijkheden op de buiten het plan gelaten gronden zijn hierbij mede van belang.

2. De jurisprudentie met betrekking tot planbegrenzing is casuïstisch. Zo diende bijvoorbeeld een vanwege de geprojecteerde verbreding van een weg noodzakelijke fietsstraat eveneens in het plangebied opgenomen te worden, omdat deze fietsstraat planologisch nog niet was toegestaan (ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:744). Ook mocht een tracé, waarvoor een dubbelbestemming ten behoeve van de aanleg van leidingen in het plan was opgenomen, niet onderbroken worden omdat niet was uitgesloten dat hierdoor planologische beperkingen zouden ontstaan op het perceel dat door deze onderbreking buiten het plangebied lag (ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2261). De volgende omstandigheden betekenen op zichzelf dan weer niet dat sprake is van ruimtelijke samenhang: de gronden hebben dezelfde eigenaar (ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2948), de gronden behoren tot één bedrijf (ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1648), de gronden behoren tot één inrichting (ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:734), de gronden zijn als één gebied aangewezen waarop artikel 7a van het BChw van toepassing is (ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1304) en de betreffende gronden zijn omringd door gronden die wel deel uitmaken van het plangebied (vgl. ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7605 en ABRvS 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2637).
3. Het komt ook voor dat een gemeenteraad in het (voor)ontwerpbestemmingsplan bepaalde gronden binnen het plangebied had opgenomen, maar later besluit deze gronden

buiten de planbegrenzing te laten. De gemeenteraad dient deze beslissing deugdelijk te motiveren. Het uit het plangebied schrappen van bepaalde gronden om een inhoudelijke discussie hierover te ontwijken, is niet zonder meer toegestaan. Een aanhangig beroep tegen een met vrijstelling verleende bouwvergunning, betekent bijvoorbeeld niet dat de gronden waarop de ontwikkeling is voorzien zonder ruimtelijke onderbouwing buiten het plan mogen worden gelaten (vgl. ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:666). Ook het feit dat onderhandelingen over het toekomstig gebruik nog gaande zijn, is geen ruimtelijk relevant argument wanneer niet is gebleken dat het huidig toegestane gebruik ongewenst is (vgl. ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2212). Wanneer de gemeenteraad voornemens is om tijdens de planperiode een onteigeningsprocedure te doorlopen, is de enkele stelling dat hij het gebruik van de te onteigenen gronden niet nogmaals onder het overgangsrecht wil brengen eveneens niet voldoende om de gekozen planbegrenzing te motiveren (vgl. ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:900).

4. Onderhavige uitspraak is een nieuwe loot aan de stam van de gegrondverklarde plangrensbezwaren. Het betreft het perceel van een agrarisch bedrijf dat aanvankelijk wel onderdeel uitmaakt van het ontwerpplan en geheel omsloten wordt door gronden die in het plan zijn opgenomen. Naar aanleiding van bezwaren van omwonenden besluit de gemeenteraad van Veendam het perceel alsnog buiten het vastgestelde plan te laten. De gemeenteraad wil namelijk pas een besluit nemen over de bestemming van dit perceel, nadat duidelijkheid is ontstaan over de uitkomsten van het inmiddels opgestarte handhavingstraject wegens het vermeend overtreden van de voorschriften van een

omgevingsvergunning voor een milieu-activiteit.

5. De Afdeling overweegt dat de gemeenteraad geen omstandigheden heeft gesteld die de gekozen planbegrenzing uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening rechtvaardigen. Het handhavend optreden is volgens de Afdeling in dit verband niet van belang, omdat het betrekking heeft op een milieu-activiteit. Wanneer het handhavend optreden zou zien op illegaal planologisch gebruik had dit wel reden kunnen zijn de gronden buiten het plan te laten (vgl. ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2416). De Afdeling overweegt tot slot dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan de planologische aanvaardbaarheid van het bedrijf op die locatie had moeten beoordelen en op basis daarvan voor het bedrijf had moeten voorzien in een planologische regeling. Door dit na te laten heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1, eerste lid, Wro vastgesteld. Deze overweging wijkt af van andere uitspraken waarin de Afdeling, in mijns inziens soortgelijke situaties, alleen overweegt dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering. Hiermee lijkt de gemeenteraad slachtoffer van zijn keuze de gronden eerder in het ontwerpplan op te nemen. De vraag is in hoeverre de gemeenteraad gelet op deze uitspraak nog met een aanvullende motivering met succes kan betogen dat de gronden alsnog buiten het plan kunnen worden gelaten.
6. Artikel 2.4 van de Omgevingswet bepaalt - na het amendement van Dik-Faber (Kamerstukken II 2014/15, 33962, 20) - dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In het conceptwetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet is in artikel 11.6, onder f, opgenomen dat alle bestaande

bestemmingsplannen van rechtswege als deel van het omgevingsplan gaan gelden. Dit betekent dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gemeenten beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan. Ondanks dat er door de gemeenteraad geen planbegrenzing meer wordt gekozen, kan onderhavige jurisprudentie nog relevant blijven in het kader van partiële wijzigingen van het omgevingsplan. Volgens de wetgever zijn de delen van het omgevingsplan die ongewijzigd blijven en die dus ook geen deel uitmaken van de in het vaststellingsbesluit opgenomen wijziging niet vatbaar voor beroep (zie bijv. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4, p. 142). Wanneer de ongewijzigde delen van het omgevingsplan samenhangen met de te wijzigen delen, zouden belanghebbenden echter kunnen betogen dat bepaalde gronden ten onrechte geen onderdeel uitmaken van de partiële wijziging. Het omgevingsplan is daarbij ook gericht op het beschermen van het milieu, zodat handhavend optreden in verband met een milieu-activiteit een omstandigheid is die in dit kader wel van belang zou kunnen zijn.