

Uitspraak 201705299/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 28 februari 2018
Tegen: de raad van de gemeente Lingewaard
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: RO - Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:714**

201705299/1/R1.

Datum uitspraak: 28 februari 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Gendt, gemeente Lingewaard,
 2. [appellant sub 2], wonend te Doornenburg, gemeente Lingewaard, en anderen,
 3. [appellant sub 3], wonend te Gendt, gemeente Lingewaard,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Lingewaard,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 mei 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Lingewaard, 1e herziening" vastgesteld.

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

De raad van de gemeente Lingewaard heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 februari 2018, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. F.J.M. Kobossen, advocaat te Apeldoorn, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [persoon], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. G.W. Wijma, rechtsbijstandverlener te Kollum, en de raad, vertegenwoordigd door E.P.H. Wijede-Leender, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan is vastgesteld om een aantal onvolkomenheden in het bestemmingplan "Buitengebied Lingewaard" dat op 31 oktober 2013 is vastgesteld te herstellen. De planregels zijn in overeenstemming gebracht met het nieuwe gemeentelijke beleid en daarnaast worden enkele verleende omgevingsvergunningen en particuliere verzoeken planologisch vastgelegd.

Toetsingskader

2. 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.

Ontvankelijkheid van het beroep van [appellant sub 2] en anderen

3. [persoon] woont op een afstand van ongeveer 17 km van het plangebied. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die binnen het plangebied mogelijk worden gemaakt is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen.

Voorts heeft [persoon] geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt. Een louter gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende. De omstandigheid dat [persoon] stelt een afspraak te hebben met de oprichter van de stichting tot het behoud van het kasteel Doornenburg om in de gaten te houden dat het kasteel in het plangebied goed wordt beheerd, maakt hem geen belanghebbende.

De conclusie is dat [persoon] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en dat hij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingediend door [persoon], is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

4. [appellant sub 2] en anderen richten zich tegen het maximaal toegestane aantal slaapplekken van twintig in Kasteel Doornenburg. Dit leidt volgens hen tot een ernstige verstoring van het beschermde Rijksmonument. Ook leidt dit tot oneerlijke concurrentie, omdat in de omgeving van het kasteel als regel geldt dat maximaal tien slaapplekken in een Bed en Breakfast zijn toegestaan.

4.1. De raad stelt dat de historie van het gebouw niet wordt aangetast, omdat in de planregels voldoende waarborgen zijn opgenomen om dit te voorkomen. Verder wijst hij erop dat bij de vaststelling van het plan een amendement is aangenomen dat ertoe leidt dat een bed & breakfast en een groepsaccommodatie niet zijn toegestaan in de hoofdburcht van het kasteel.

4.2. Blijkens de verbeelding zijn de gronden ter plaatse van Kasteel Doornenburg voorzien van de bestemming "Cultuur en ontspanning" en de aanduiding "recreatie".

Ingevolge artikel 10, lid 10.1.1, van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied

Lingewaard" van 31 oktober 2013 zijn de voor "Cultuur en ontspanning" aangewezen gronden bestemd voor:

a. cultuur en ontspanningsdoeleinden;

[...];

d. het beboud, beheer en herstel van de aanwezige cultuurhistorische en monumentale waarde van de gebouwen en de direct omgeving, als opgenomen in Bijlage 3 Rijks- en gemeentelijke monumenten;

Artikel 10, lid 10.3.1 van de planregels luidt: "Burgemeester en wethouders zijn, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'recreatie', door middel van een omgevingsvergunning bevoegd af te wijken van het bepaalde in artikel 10.1 voor het toestaan van recreatieve activiteiten in de vorm van:

a. bed & breakfast, mits:

1. opgericht binnen de op het moment van het verlenen van de omgevingsvergunning bestaande bebouwing;

2. het aantal slaapplekken maximaal 20 stuks bedraagt;

3. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;

4. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van in de omgeving aanwezige functies en waarden;

5. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden;

6. het bepaalde in artikel 10.1.1 sub d in acht wordt genomen;

b. groepsaccommodatie, mits:

1. opgericht binnen de op het moment van het verlenen van de omgevingsvergunning bestaande bebouwing;

2. voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;

3. de brandweer is gehoord omtrent de brandveiligheid;

4. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van in de omgeving aanwezige functies en waarden;

5. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden;

6. het bepaalde in artikel 10.1.1 sub d in acht wordt genomen."

4.3. In de plantoelichting staat dat de Stichting tot Behoud van den Doornenburg zoekt naar mogelijkheden om activiteiten in en rondom het kasteel te kunnen uitbreiden. Dit in verband met de toekomstige exploitatie van het kasteel. In de regels zullen mogelijkheden worden opgenomen om vestiging van een bed & breakfast voor maximaal 20 slaapplekken en een groepsaccommodatie mogelijk te maken. Deze mogelijkheden worden beperkt tot alleen het voorste gedeelte van het kasteel ter plaatse van de voorburch. Dat geen bed & breakfast en een groepsaccommodatie zijn toegestaan in de hoofdburcht, zorgt er volgens de raad voor dat het beschermde Rijksmonument niet wordt aangetast.

4.4. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de planregeling voor het kasteel niet zal leiden tot een ernstige verstoring of aantasting van het monument. Daartoe is van belang dat het plan de 20 slaapplekken alleen via een afwijkingsbevoegdheid mogelijk maakt en hieraan verschillende voorwaarden zijn verbonden om een aantasting van de historische waarden van het kasteel te voorkomen. Voorts zijn de slaapplekken niet toegestaan in de hoofdburcht, maar alleen in de voorburcht. De Afdeling is van oordeel dat de raad op die manier in redelijkheid de afwijkingsbevoegdheid in het plan heeft kunnen opnemen. Voor zover [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan leidt tot oneerlijke concurrentie overweegt de Afdeling dat zij alleen beoordeelt of het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en dat regulering van concurrentieverhoudingen hier geen onderdeel van uit maakt, zodat dit betoog niet inhoudelijk wordt besproken.

Het betoog faalt.

5. Het beroep, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 1]

7. [appellant sub 1] woont op de [locatie 1] te Gendt. Hij betoogt dat de besluitvorming door de raad gebrekkig is verlopen. Hiertoe stelt hij dat niet is gebleken dat zijn brief van 13 januari 2017 en diverse nadere stukken die hij heeft opgestuurd onderdeel hebben gevormd van de besluitvorming.

7.1. De raad heeft toegelicht dat alle stukken van [appellant sub 1] zijn betrokken bij de besluitvorming. De Afdeling ziet geen reden hieraan te twifelen.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 1] betoogt dat zijn perceel ten onrechte buiten het plan is gelaten. [appellant sub 1] wil vier woningen bouwen op het perceel en wenst dat de raad dit planologisch mogelijk maakt.

8.1. 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.

In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat het bestemmingsplan een partiële herziening betreft van het bestemmingsplan Buitengebied Lingewaard, zoals dat is vastgesteld op 31 oktober 2013. Het perceel [locatie 1] maakt daarvan geen onderdeel uit. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad het perceel in dit plan wel had moeten opnemen. Verder heeft [appellant sub 1], zoals de raad heeft toegelicht, niet de door hem gevraagde stukken aangeleverd waaruit blijkt dat het initiatief voldoet aan de geluidsnormen en op een juiste manier kan worden ontsloten, zodat de raad het initiatief ook om die reden niet kon beoordelen en betrekken bij het plan.

Het betoog faalt.

9. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 3]

11. [appellant sub 3] woont aan de [locatie 2] te Gendt. Aan zijn perceel is in het plan de bestemming "Wonen" toegekend. Op het perceel is tevens een verhuurbedrijf aanwezig. Het bedrijf verhuurt feestbenodigdheden, zoals glazen, bestek en dergelijke. Het plan staat deze activiteiten niet toe. [appellant sub 3] wenst dat zijn bedrijf als zodanig wordt bestemd. Volgens [appellant sub 3] heeft de raad zijn besluit om dit bedrijf niet als zodanig te bestemmen onvoldoende onderbouwd. Het plan staat ondergeschikte detailhandel wel toe. Het gemeentebestuur heeft volgens [appellant sub 3] altijd de intentie gehad om de bestemming van het perceel aan te passen in overeenstemming met het feitelijk gebruik daarvan. De verhuuractiviteiten zijn op 1 maart 1986, in strijd met het toen geldende bestemmingsplan, van start gegaan en de gemeente heeft hiervan nooit een probleem gemaakt. In 1989 heeft de gemeente zelfs aangegeven mee te willen werken aan uitbreidingsmogelijkheden voor het verhuurbedrijf. In een brief van 5 oktober 2015 is door het afdelingshoofd van de Omgevingsdienst regio Arnhem meegedeeld dat de aanduiding "detailhandel" op het perceel zal worden omgezet in "verhuurbedrijf", zodat de activiteiten passen binnen het bestemmingsplan. Voorts is de aanvraag voor een omgevingsvergunning uit 2016 voor het vergroten van het bedrijfsgebouw in behandeling genomen. Na overleg is deze aanvraag door [appellant sub 3] ingetrokken, maar onder de voorwaarde dat de bestemming zo zou worden aangepast dat ook verhuur op het perceel is toegestaan. Gelet op het voorgaande had de raad volgens [appellant sub 3] het verhuurbedrijf op zijn perceel in het plan als zodanig moeten bestemmen.

11.1. Volgens de raad heeft hij nooit uitspraken gedaan op basis waarvan [appellant sub 3] kon verwachten dat het plan zou worden aangepast in de door hem gewenste zin. [appellant sub 3] kon volgens de raad geen vertrouwen ontlenen aan uitspraken van het college, nu het college niet bevoegd is het plan vast te stellen. De raad wil de handhavingprocedure die loopt tegen de verhuuractiviteiten afwachten en zal daarna de bestemming opnieuw overwegen.

11.2. Het plan staat bij de bestemming "Wonen" ondergeschikte detailhandel op het perceel van [appellant sub 3] toe. Niet in geschil is dat de verhuuractiviteiten van [appellant sub 3] daar niet zijn toegestaan. De Afdeling is van oordeel dat de raad niet voldoende heeft gemotiveerd waarom het plan deze verhuuractiviteiten niet mogelijk maakt. Dat de raad de lopende handhavingprocedure wil afwachten acht de Afdeling daarvoor niet voldoende. De verhuuractiviteiten van het bedrijf van [appellant sub 3], bestaande uit de verhuur van benodigdheden voor feesten zoals glazen en bestek en dergelijke, zoals die ter zitting door [appellant sub 3] zijn geschetst, moeten naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als een ondergeschikte activiteit bij de bestemming "Wonen". De raad heeft niet gesteld dat ondergeschikte verhuur voor meer overlast zal zorgen dan ondergeschikte detailhandel. Gelet hierop heeft de raad niet voldoende gemotiveerd dat er vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening bezwaren bestaan tegen het toestaan van de verhuuractiviteiten van [appellant sub 3] op het perceel.

Het betoog slaagt.

12. Het beroep is gegrond. Het besluit dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd, voor zover dat ziet op het perceel de [locatie 2] te Gendt.

13. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen 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.

14. 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 van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk, voor zover dat is

ingediend door [persoon];

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, en [appellant sub 1] ongegrond;

III. verklaart het beroep van [appellant sub 3] gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Lingewaard van 18 mei 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 1e herziening", voor zover dat ziet op het perceel [locatie 2] te Gendt;

V. draagt de raad van de gemeente Lingewaard op om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Lingewaard tot vergoeding van bij [appellant sub 3] 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;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Lingewaard aan [appellant sub 3] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.J.R.R. Brock, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Brock
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2018

603.