

Uitspraak 201700747/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 13 september 2017

Tegen: de raad van de gemeente Maastricht

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:2453**

201700747/1/R1.

Datum uitspraak: 13 september 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B], beiden wonend te Maastricht (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),

en

de raad van de gemeente Maastricht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoederenzone" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 augustus 2017, waar [appellant], in de persoon van [appellant A] en bijgestaan door mr. N.A. Rijsterborgh, advocaat te Maastricht, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied omvat de als zodanig bekend staande Landgoederenzone in het noordoosten van de gemeente Maastricht. Het plangebied wordt aan de noordoostzijde begrensd door de gemeentegrens met Meerssen, Aan de zuidoostzijde wordt het plangebied begrensd door de A2 en de nieuwe inrichting ten behoeve van de Groene Loper, aan de zuidzijde door de woonbuurt Nazareth en aan de zuidwest-, west- en noordwestzijde door bedrijventerrein Beatrixhaven en het Julianakanaal. Met het plan worden de voorheen

geldende bestemmingsplannen geactualiseerd. Het plan is grotendeels consoliderend van aard en met name gericht op het beheer van de bestaande situatie. Ontwikkelingen waarvoor reeds een planologische procedure is doorlopen en/of waarvoor een vergunning is verleend, zijn eveneens in het plan opgenomen.

2. [appellant] is eigenaar van het perceel gelegen aan de [locatie] te Maastricht, op welk perceel de bestaande loods is gelegen, en het aangrenzende perceel gelegen aan de Klipperweg (ongenummerd) (kadastraal bekend lteren, sectie B nummer 1446). Zijn beroep is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden" met de aanduiding "bouwvlak" en de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf" voor het perceel [locatie] en tegen de in artikel 3, lid 3.8, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Hij vreest onder meer dat de bestaande loods niet geheel als zodanig is bestemd en dat de gebruiksmogelijkheden van deze loods en het perceel Klipperweg ernstig worden beperkt.

Toetsingskader

3. 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.

Inhoudelijk

De bestemming "Agrarisch met waarden" en de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf"

4. [appellant] betoogt allereerst dat de gebruiksmogelijkheden van de loods op het perceel [locatie] ernstig worden beperkt, nu bij vaststelling van het plan aan deze gronden de bestemming "Agrarisch met waarden" is toegekend in plaats van de in het ontwerpplan toegekende bedrijfsbestemming. Hierbij wijst hij er tevens op dat de aan de loods toegekende functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf" niet passend is binnen de bestemming "Agrarisch met waarden". Verder voert [appellant] aan dat de gebruiksmogelijkheden van de loods eveneens worden beperkt door het toekennen van de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf", nu de loods als gevolg daarvan uitsluitend ten behoeve van een isolatiebedrijf mag worden gebruikt. Volgens hem is onduidelijk waarom uitsluitend een isolatiebedrijf is toegestaan en geen andere niet-agrarische bedrijfsactiviteiten in dezelfde milieucategorie.

4.1. Blijkens de verbeelding is aan het perceel [locatie] de bestemming "Agrarisch met waarden" toegekend. Aan de bestaande loods is onder meer de aanduiding "bouwvlak" en de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf" toegekend.

Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt: "De voor 'Agrarisch met waarden' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. agrarische bedrijven met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, met dien verstande dat paardenhouderijen niet zijn toegestaan;

[.];

c. een isolatiebedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf (sb-ib)';

[.]".

Lid 3.2.1 luidt: "Voor het bouwen van bouwwerken gelden de volgende bepalingen:

a. gebouwen mogen alleen worden gebouwd binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak;

[..]".

4.2. Vast staat dat op 28 november 2001 vergunning is verleend voor het bouwen van een werktuigen/opslagloods op het perceel [locatie]. Op 22 januari 2013 is een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een nieuwe stalruimte tegens de bestaande loods op het perceel [locatie] aan, waarbij als voorwaarde is opgenomen dat de nieuw te bouwen bebouwing uitsluitend mag worden gebruikt voor agrarische bedrijfsvoering. Ter zitting heeft [appellant] te kennen gegeven dat hij de loods altijd heeft gebruikt ten behoeve van niet-agrarische bedrijfsactiviteiten, hetgeen in strijd was met de in het voorheen geldende bestemmingsplan "Landgoederenzone", welk plan op 27 juni 2000 door de raad is vastgesteld, toegekende bestemming "Agrarisch gebied met natuur- en landschapswaarden".

4.3. Uit de planbeschrijving in de plantoelichting volgt dat het plan in hoofdzaak een conserverend plan is waarin de bestaande situatie als zodanig wordt bestemd. Het perceel [locatie] was in het voorheen geldende bestemmingsplan "Landgoederenzone" bestemd als "Agrarisch gebied met natuur- en landschapswaarden". Nu de loods te midden van agrarische gronden en in de Landgoederenzone ligt en uit de plantoelichting volgt dat het landelijke gebied tussen de landgoederen behouden dient te worden, acht de Afdeling de keuze van de raad om aan de gronden ter plaatse van de loods de bestemming "Agrarisch met waarden" toe te kennen niet onredelijk. In hetgeen [appellant] voorts heeft aangevoerd, wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - isolatiebedrijf" niet passend is binnen de bestemming "Agrarisch met waarden".

Door [appellant] zijn voorts geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat ten tijde van de vaststelling van het plan reeds een concreet plan bestond om de bestaande loods op het perceel [locatie] anders te gebruiken dan voor een isolatiebedrijf, noch is anderszins aannemelijk gemaakt dat de wens om in de toekomst de loods te gebruiken voor andere niet-agrarische bedrijfsactiviteiten zodanig concreet is dat dit zonder meer in het voorliggende plan kon worden opgenomen. Verder heeft de raad gewezen op de voorwaarde behorend bij de op 22 januari 2013 verleende omgevingsvergunning dat de nieuw te bouwen loods uitsluitend voor agrarische bedrijfsvoering mag worden gebruikt. Gelet hierop en nu de raad heeft toegelicht dat andere niet-agrarische bedrijfsactiviteiten ter plaatse niet wenselijk zijn vanwege de ligging van de loods in de Landgoederenzone en in agrarisch gebied, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voorts in redelijkheid kunnen besluiten om ter plaatse van de bestaande loods geen andere niet-agrarische bedrijfsactiviteiten dan een isolatiebedrijf toe te staan.

Het betoog van [appellant] faalt.

Het bouwvlak ter plaatse van de loods

5. Verder betoogt [appellant] dat de bestaande loods niet geheel als zodanig is bestemd, nu een deel van de loods buiten het bouwvlak ligt. Hierbij wijst hij erop dat de raad er ten onrechte van uit gaat dat de loods een oppervlakte heeft van 450 m². Volgens [appellant] is de oppervlakte van 450 m² reeds vergund in de bouwvergunning van 28 november 2001. Vervolgens is 150 m² extra vergund middels de omgevingsvergunning van 22 januari 2013. De totale vergunde oppervlakte van de loods bedraagt derhalve 600 m², aldus [appellant].

5.1. De Afdeling stelt vast dat blijkens de verbeelding het bouwvlak op het perceel [locatie] een oppervlakte heeft van ongeveer 450 m².

5.2. De raad heeft erkend dat de thans aanwezige loods op het perceel [locatie] een oppervlakte heeft van 600 m² en dat deze loods in het onderhavige plan derhalve niet geheel als zodanig is bestemd. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog van [appellant] slaagt.

De wijzigingsbevoegdheid

6. Ten slotte betoogt [appellant] dat de in artikel 3, lid 3.8, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid onvoldoende objectief is begrensd. Hierbij wijst hij erop dat de voorwaarde in lid 3.8, onder a, geen objectieve voorwaarde betreft. De raad kan immers beleid vaststellen waar een en ander in is vastgelegd, zodat de wijzigingsbevoegdheid kan worden gebruikt. Tegen de vaststelling van dergelijke beleidsregels kan echter niet worden geageerd door belanghebbenden, zodat een rechtsbeschermingsmogelijkheid ontbreekt. Voorts voert [appellant] aan dat de voorwaarde in lid 3.8, onder c, geen voorwaarde betreft op basis waarvan de noodzaak tot het aanwenden van de wijzigingsbevoegdheid moet worden aangetoond, maar een maatregel op basis waarvan na aanwending van de wijzigingsbevoegdheid het beheer gewaarborgd is en blijft. Dit betreft volgens hem eveneens geen objectieve voorwaarde.

6.1. Artikel 3, lid 3.8, van de planregels luidt: "Burgemeester en wethouders zijn bevoegd de bestemming "Agrarisch met waarden" te wijzigen in "Natuur", mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de beoogde natuurontwikkeling vindt zijn basis in gemeentelijk, provinciaal of nationaal beleid;
- b. de wijziging mag niet leiden tot extra belemmeringen voor de bedrijfsontwikkeling van bedrijven, voortvloeiende uit de milieuwetgeving;
- c. er dient te worden aangetoond dat het beheer van de nieuwe natuurgronden is gewaarborgd;
- d. de bestaande cultuurhistorische waarden mogen niet onevenredig worden aangetast;
- e. de regels van de bestemming "Natuur" worden van overeenkomstige toepassing verklaard."

6.2. In paragraaf 5.2.2 van de plantoelichting staat dat binnen de bestemming "Agrarisch met waarden" een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen voor het wijzigen van deze bestemming naar de bestemming "Natuur". Deze natuurontwikkeling dient ingegeven te zijn door gemeentelijk, provinciaal of nationaal beleid. Als voorbeeld wordt gegeven dat delen van gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden" in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg zijn aangeduid als gebied voor de ontwikkeling van zilvergroene of goudgroene natuurzone. Verder dient het beheer van de nieuwe natuurgronden te zijn aangetoond, aldus de plantoelichting. Indien de eigenaar(s) van de gronden niet instemmen met het beheer van de gronden voor natuur, kan de wijzigingsbevoegdheid niet worden toegepast.

6.3. Artikel 3.6, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) luidt: "Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

- a. burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;

[..]."

Dit artikel ziet uitsluitend op toedeling van een wijzigingsbevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders. Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbevoegdheid in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een wijzigingsbevoegdheid dient derhalve door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbevoegdheid door voldoende objectieve normen wordt begrensd, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid.

6.4. Nu niet duidelijk is naar welk beleid in artikel 3.8, onder a, van de planregels wordt verwezen, is de Afdeling van oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid in zoverre niet door voldoende objectieve normen is begrensd. De raad heeft verder toegelicht dat de voorwaarde onder c. zo moet worden gelezen dat als [appellant] gronden in eigendom heeft en hij deze niet wil beheren als natuurgronden, het college de

bestemming "Agrarisch met waarde" niet kan wijzigen naar de bestemming "Natuur". Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 7 november 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY2502](#), past het niet in het stelsel van de Wro dat een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat waarbij het gebruik van die bevoegdheid door het college van burgemeester en wethouders afhankelijk wordt gesteld van voorafgaande instemming van de gerechtigden ten aanzien van de gronden.

Gelet op het voorgaande is het plan in zoverre in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro vastgesteld.

Het betoog van [appellant] slaagt.

Conclusie

7. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover aan de bestaande loods op het perceel [locatie] niet de aanduiding "bouwvlak" is toegekend, in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is vastgesteld en, wat betreft artikel 3, lid 3.8, van de planregels, is vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Proceskosten

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

Opdracht

9. 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 ten aanzien van de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 1 november 2016 waarbij het bestemmingsplan "Landgoederenzone" is vastgesteld, voor zover het betreft:

a. het niet toekennen van de aanduiding "bouwvlak" aan de bestaande loods op het perceel [locatie];

b. artikel 3, lid 3.8, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Maastricht op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen voor de planonderdelen genoemd onder II. en dit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven termijn bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Maastricht tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellante B] 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, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Maastricht aan [appellant A] en [appellante B] het door hen voor de

behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Driessen
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 september 2017

634.