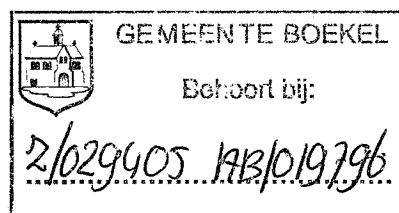


# Raad van State

## Uitspraak 201505772/1/R2



Datum van uitspraak: woensdag 25 mei 2016

Tegen: de raad van de gemeente Boekel

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1402**

201505772/1/R2.

Datum uitspraak: 25 mei 2016

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de commanditaire vennootschap Molenbrand C.V., gevestigd te Boekel,  
appellante,

en

de raad van de gemeente Boekel,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2014 heeft de raad besloten het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening Molenbrand 5 en 9 te Boekel" niet vast te stellen.

Bij besluit van 28 mei 2015, kenmerk AB/015821, verzonden op 17 juni 2015, heeft de raad het door Molenbrand C.V. hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Molenbrand C.V. beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 februari 2016, waar Molenbrand C.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden] en bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en de raad, vertegenwoordigd door G. Klop, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Het geschil

1. Molenbrand C.V. exploiteert op het perceel Molenbrand 9 een intensieve veehouderij, zijnde een varkenshouderij. Dit perceel ligt achter het perceel Molenbrand 5. Ten behoeve van een uitbreiding van de veehouderij van Molenbrand C.V. zijn in 2008 bouwvergunningen verleend met een vrijstelling op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO). In afwijking van de

bouwvergunning zijn de stallen groter gebouwd en zijn 21 voersilo's geplaatst. Molenbrand C.V. wenst de vergroting van de stallen en de geplaatste voersilo's te legaliseren en daarnaast twee oude stallen te vervangen door een nieuwe, grotere stal.

Ten behoeve van de gewenste uitbreiding heeft Molenbrand C.V. een voorontwerpbestemmingsplan laten opstellen. Daarin is voor het perceel Molenbrand 9 een agrarisch bouwvlak opgenomen, gekoppeld aan een agrarisch bouwvlak voor het perceel Molenbrand 5. De bestaande stallen, de voersilo's en de gewenste nieuwe stal vallen binnen het bouwvlak voor Molenbrand 9. Het oppervlak van de twee bouwvlakken samen is 2,19 ha.

1.1. Het college van burgemeester en wethouders heeft het voorontwerpplan, overeenkomstig de gemeentelijke inspraakverordening, gedurende zes weken ter inzage gelegd met de mogelijkheid voor een ieder om een inspraakreactie kenbaar te maken. Daarnaast is het voorontwerpplan toegezonden aan de besturen van het waterschap en de provincie. Door een aantal omwonenden, het waterschapbestuur en het college van gedeputeerde staten zijn reacties gegeven.

De raad heeft naar aanleiding van de reactie van het college van gedeputeerde staten besloten het gewenste bestemmingsplan niet vast te stellen. Er is door het gemeentebestuur geen ontwerpplan ter inzage gelegd.

1.2. Tussen partijen is niet in geschil dat voor de percelen een nieuw bestemmingsplan met agrarisch bouwvlakken moet worden vastgesteld. Tussen partijen is verder niet in geschil dat bij het toekennen van twee nieuwe bouwvlakken geen bezwaar bestaat tegen een vormverandering van de bouwvlakken. Een vergroting ten opzichte van de bestaande bouwvlakken is niet toegestaan, omdat dit in strijd zou zijn met de Verordening ruimte 2014 van Noord-Brabant (hierna: Verordening 2014). Voorts staat tussen partijen vast dat de ontsluitingsweg naar het perceel Molenbrand 9 niet in het bouwvlak hoeft te worden opgenomen.

De Afdeling stelt vast dat het geschil tussen partijen zich in deze procedure toespitst op een stuk erfverharding, gelegen ten oosten van de stallen op het perceel Molenbrand 9, door partijen aangeduid als het kavelpad. Deze erfverharding ligt niet binnen het in het voorontwerpplan voor dit perceel opgenomen bouwvlak.

#### Inhoudelijk

2. Molenbrand C.V. betoogt dat de raad haar bezwaar ten onrechte ongegrond heeft verklaard en ten onrechte heeft geweigerd het plan in procedure te brengen. Daartoe voert zij aan dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de bestaande rechten ter plaatse bestaan uit een bouwvlak van 2,19 ha inclusief erfverharding. Volgens Molenbrand C.V. dient te worden uitgegaan van 2,19 ha plus de bij de bebouwing behorende erfverharding, zoals het kavelpad ten oosten van de stallen. Dit uitgangspunt volgt volgens haar ook uit de e-mailcorrespondentie tussen ambtenaren van de gemeente en de provincie. Volgens Molenbrand C.V. hoeft erfverharding, zoals het kavelpad, bovendien niet in het bouwvlak te worden opgenomen. Dit volgt uit de definitiebepalingen van bouwvlak en bouwperceel in de Verordening 2014, nu op grond daarvan alleen gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, binnen het bouwvlak dienen te worden opgericht. Ook volgt dit volgens Molenbrand C.V. uit artikel 8.4 van de planregels van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2005", welk artikel erfverharding met een aanlegvergunning buiten het bouwvlak toestaat. Zij heeft een dergelijke aanlegvergunning ook aangevraagd voor het kavelpad. Uit de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 10 februari 2015 over de beslissing op het bezwaar van Molenbrand C.V. tegen de weigering deze te verlenen, volgt volgens Molenbrand C.V. dat het kavelpad niet tot het bouwvlak kan worden gerekend en in overeenstemming is met het hiervoor genoemde bestemmingsplan.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bouwvlak op basis van de in 2008 verleende vrijstelling 2,19 ha mag zijn. Daarbinnen dienen alle voorzieningen te worden geconcentreerd. Uit de door Molenbrand C.V. genoemde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant volgt volgens de raad niet dat de aanlegvergunning dient te worden verleend voor de erfverharding buiten het bouwvlak. Het college van burgemeester en wethouders houdt vast aan het weigeren van de omgevingsvergunning voor de aanleg. Uit de Verordening 2014 en de toelichting daarop volgt volgens de raad dat het uitgangspunt nog steeds is dat alle voorzieningen binnen het bouwperceel dienen te worden geconcentreerd.

#### Vertrouwensbeginsel

3. Voor zover Molenbrand C.V. betoogt dat het besluit van de raad in strijd is met het vertrouwensbeginsel, overweegt de Afdeling dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat een plan als bedoeld in het voorontwerpplan zou worden vastgesteld. Dat in 2011 een milieuvergunning is verleend voor de gewenste uitbreiding, leidt niet tot een ander oordeel, nu een dergelijke vergunning niet met zich brengt dat de uitbreiding ook planologisch was toegestaan. Het betoog faalt.

#### Ruimtelijke motieven

4. Voor zover Molenbrand C.V. betoogt dat de raad ten onrechte geen ruimtelijke motieven aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, overweegt de Afdeling dat de raad aan het besluit ten grondslag heeft gelegd dat het gewenste plan een bouwvlakvergroting inhoudt, hetgeen in strijd is met de in overweging 1.2 weergegeven tussen partijen afgesproken uitgangspunten en met de Verordening 2014. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de omvang van een agrarisch bouwvlak een ruimtelijk belang dient. Dat het geschil zich toespitst op een relatief klein oppervlak ten opzichte van het totale bouwvlak, doet daaraan niet af. Daarbij is ook van belang dat de Verordening 2014 een bouwvlakvergroting niet toestaat, ongeacht de omvang van die vergroting, zoals tussen partijen niet in geschil is. Dat de geursituatie ter plaatse zal verbeteren indien een nieuwe stal wordt gebouwd, doet evenmin af aan het ruimtelijk belang van de omvang van het bouwvlak, nu daarbinnen gebouwd mag worden. Het betoog faalt.

#### Erfverharding in de Verordening 2014

5. Nu het kavelpad buiten het in het voorontwerpplan opgenomen bouwvlak voor het perceel Molenbrand 9 ligt, ziet de Afdeling aanleiding te beoordelen of de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat erfverharding dient te worden opgenomen in het bouwperceel op grond van de Verordening 2014.

5.1. De percelen liggen gelet op het kaartmateriaal van de Verordening 2014 in de groenblauwe mantel.

Ingevolge artikel 1, lid 1.20, van de Verordening 2014 wordt onder bouwperceel verstaan een aaneengesloten (virtueel) vlak waarop functioneel bij elkaar behorende bebouwing en voorzieningen worden geconcentreerd, bestaande uit een bouwvlak, waarbinnen de gebouwen zijn toegelaten, met de direct daaraan grenzende gronden waar ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan.

Ingevolge lid 1.21 wordt onder bouwvlak verstaan een geometrisch bepaald vlak, waarmee gronden zijn aangeduid, waar ingevolge het planologisch regiem gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn toegelaten.

Ingevolge artikel 3.1, tweede lid, onder d, bepaalt een bestemmingsplan buiten bestaand stedelijk gebied dat gebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere permanente voorzieningen binnen het bouwperceel worden opgericht en daarbinnen worden geconcentreerd.

5.2. In de Verordening 2014 is in artikel 3.1, tweede lid, onder d, de concentratie van gebouwen, bijbehorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en andere permanente voorzieningen binnen het bouwperceel voorgeschreven voor bestemmingsplannen buiten bestaand stedelijk gebied. Naar het oordeel van de Afdeling dienen onder andere permanente voorzieningen, als bedoeld in dit artikel, tevens erfverhardingen te worden begrepen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat zij eerder over de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011, voor zover daarin de concentratie van gebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere permanente voorzieningen in een bouwblok was voorgeschreven voor veehouderijen in agrarisch gebied en de groenblauwe mantel, heeft overwogen dat daaronder ook erfverharding valt (uitspraak van 14 augustus 2013 in zaak nr. [201109447/1/R3](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87768&q=...)). Dat in de Verordening 2014 de begrippen bouwperceel en bouwvlak worden gehanteerd, in plaats van het begrip bouwblok in de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 en 2012, maakt niet dat de Afdeling thans anders oordeelt. Daarbij is van belang dat uit de toelichting op de Verordening 2014 volgt dat met de wijziging van de begrippen gemeentebesturen de mogelijkheid is geboden om een bij hun plansystematiek passende vertaling van de regels uit de verordening op te nemen, maar dat dit geen wijziging van beleid betekent. Dat in de definitie van bouwperceel alleen expliciet wordt gewezen op bouwwerken, geen gebouwen zijnde, maakt niet dat erfverhardingen geen deel uitmaken van het bouwperceel, nu ook voorzieningen worden genoemd. Bovendien doet deze bepaling niet af aan artikel 3.1, tweede lid, onder d, van de Verordening 2014. Uit de toelichting op de Verordening 2014 volgt verder dat de Verordening niet

voorschrijft hoe de raad het bouwperceel in het plan vertaalt en dat de raad nog steeds kan werken met een strak omlijnd bouwvlak en een specifieke aanduiding voor dergelijke voorzieningen. De raad heeft er in dit geval voor gekozen geen onderscheid te maken tussen het bouwvlak, ten behoeve van gebouwen, en het bouwperceel, ten behoeve van overige voorzieningen, waardoor het bouwvlak in dit geval overeenkomt met het bouwperceel. De Afdeling acht dit, gelet op het voorgaande, niet in strijd met de Verordening 2014.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de Verordening 2014 voorschrijft dat erfverharding binnen het bouwperceel wordt opgenomen en dat het door Molenbrand C.V. gewenste plan in zoverre in strijd zou zijn met de Verordening 2014.

Ten aanzien van het betoog van Molenbrand C.V. dat het kavelpad op grond van het geldende bestemmingsplan buiten het bouwvlak mag worden aangelegd met een aanlegvergunning, overweegt de Afdeling dat die omstandigheid niet maakt dat de raad, in strijd met de Verordening 2014, de erfverharding buiten het bouwperceel mogelijk mag maken. Het betoog faalt.

Het kavelpad en het bestaande bouwperceel

6. Tussen partijen is niet in geschil dat het noordelijk deel van het kavelpad, dat was opgenomen in de vrijstelling uit 2008, als legaal dient te worden aangemerkt, nu met de aanleg daarvan in zoverre is ingestemd. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient de raad rekening te houden met bestaand, legaal gebruik. Tussen partijen is echter in geschil of dit deel van het kavelpad reeds is meegenomen in het door de raad gehanteerde bestaande bouwperceel van 2,19 ha en of het kavelpad binnen dat oppervlak moet worden bestemd.

6.1. Ingevolge artikel 1, lid 1.15, van de Verordening 2014 wordt onder bestaand bouwperceel verstaan het bouwperceel waarbinnen het geldend bestemmingsplan het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken met een gezamenlijke oppervlakte van meer dan 100 m<sup>2</sup> toestaat.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, wordt onder bestemmingsplan tevens verstaan een vrijstelling op grond van artikel 19, eerste of tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals deze luidde voor 1 juli 2008.

Ingevolge lid 3 wordt, waar in deze verordening gesproken wordt over een bestaand bouwperceel, bestaande bebouwing, een bestaande planologische gebruiksactiviteit of een bestaande omvang, daaronder verstaan datgene wat het geldende bestemmingsplan zonder toepassing van wijzigingsbevoegdheden toestaat (...) en datgene waarvan vaststaat dat handhaving wegens strijdigheid met het geldende bestemmingsplan niet meer mogelijk is.

6.2. Ter plaatse van de percelen Molenbrand 5 en 9 geldt op grond van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Boekel 2005" de bestemming "Agrarisch gebied". Ter plaatse waren tevens twee bouwvlakken met een gezamenlijk oppervlak van 2,19 ha opgenomen, maar aan het besluit is in zoverre door het college van gedeputeerde staten goedkeuring onthouden, omdat de twee bouwvlakken niet gekoppeld waren.

Op grond van het daarvoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1987", lag ter plaatse een agrarisch bouwblok met een oppervlak van 2,01 ha.

In 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van een uitbreiding van de intensieve veehouderij aan de Molenbrand 5 - het perceelsdeel is nadien vernummerd naar Molenbrand 9 - een vrijstelling verleend op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO.

6.3. Ten aanzien van het bestaande bouwperceel overweegt de Afdeling dat uit de ruimtelijke onderbouwing bij de vrijstelling en de daarbij gevoegde situatietekening volgt dat bij de verlening van de vrijstelling voor de uitbreiding is uitgegaan van een wijziging van het op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 1987" aanwezige bouwblok naar twee gekoppelde bouwblokken met een totale oppervlakte van 2,19 ha. Uit de situatietekening volgt dat de bouwblokken in zoverre overeenkomen met de locatie van de bouwblokken in het bestemmingsplan "Buitengebied 2005", waaraan goedkeuring is onthouden. Hieraan is in de situatietekening een koppeltaken toegevoegd. Uit de ten behoeve van de vrijstelling verleende verklaring van geen bezwaar van het college van gedeputeerde staten volgt eveneens dat de vrijstelling is verleend met het oog op het

alsnog als zodanig bestemmen van de bouwblokken waaraan eerder goedkeuring is onthouden, maar dan met een koppeling, nu dit de reden voor de onthouding van goedkeuring was. Naar het oordeel van de Afdeling kan onder deze omstandigheden, mede gelet op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Verordening 2014, onder het bestaande bouwperceel als bedoeld in de Verordening 2014 de blijkens de vrijstelling beoogde bouwblokken worden begrepen met een oppervlak van 2,19 ha.

6.4. Het kavelpad ligt buiten de hiervoor bedoelde bouwblokken en maakt in zoverre geen deel uit van het bestaande bouwperceel. Daarbij wijst de Afdeling er ook op dat in de definitie van bestaand bouwperceel, in artikel 1, lid 1.15 van de Verordening 2014 slechts rekening wordt gehouden met gronden waar gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waren toegestaan. Niet is in geschil dat dit ter plaatse van het kavelpad niet het geval is.

Evenwel volgt uit het raadsvoorstel ten behoeve van de beslissing op bezwaar en het verhandelde ter zitting dat de raad zich op het standpunt stelt dat het kavelpad reeds is betrokken bij de bepaling van het bestaande bouwperceel. De raad is daarvoor, zo staat in het raadsvoorstel, uitgegaan van de na de vrijstelling aanwezige en legale bebouwing en erfverharding op de percelen Molenbrand 5 en 9. Daarvoor heeft de raad het bij de vrijstelling gevoegde erfbeplantingsplan gehanteerd. De Afdeling overweegt echter dat uit de vrijstelling, noch de daarbij behorende stukken volgt dat de vrijstelling is verleend met het oog op dit erfbeplantingsplan en de daarin opgenomen bebouwing en erfverharding. Niet is gebleken dat het erfbeplantingsplan in zoverre de ruimtelijke afweging weergeeft die ten grondslag is gelegd aan de vrijstelling. Voor zover de raad daarbij ook ten aanzien van het perceel Molenbrand 5 is uitgegaan van dit erfbeplantingsplan is voorts van belang dat de vrijstelling geen betrekking heeft op de bebouwing op dit perceel. Ook is niet gebleken dat de raad in zoverre rekening heeft gehouden met het ter plaatse van het perceel Molenbrand 5 geldende bouwvlak op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 1987".

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het bestaand bouwperceel van 2,19 ha uit de vrijstelling reeds betrekking heeft op het noordelijk deel van het kavelpad.

6.5. De Afdeling overweegt dat de raad, nu niet in geschil is dat het kavelpad deels legaal is aangelegd, onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij dit deel van het kavelpad in zoverre niet als zodanig heeft bestemd door het vergroten van het bouwperceel van 2,19 ha met deze gronden. Voor zover de raad heeft gesteld dat daarmee een uitbreiding van de bebouwing van de veehouderij mogelijk zou zijn ten opzichte van het bestaande bouwperceel, hetgeen in strijd zou zijn met de Verordening 2014, overweegt de Afdeling dat de raad planologisch kan regelen dat de gronden ter plaatse van de erfverharding, waar de bestaande rechten niet zien op bebouwing, uitsluitend ten behoeve van deze erfverharding mogen worden gebruikt en niet voor bebouwing. Voor zover het daarbij gaat om het als zodanig bestemmen van een bestaande, legale situatie, ziet de Afdeling voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de Verordening 2014 zich daartegen verzet (vgl. uitspraak van 4 februari 2015 in zaak nr. 201307836/1/R3).

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom het toe te kennen bouwvlak met een maximale oppervlakte van 2,19 ha tevens dit deel van het kavelpad dient te omvatten. Daarbij betreft de Afdeling ook dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat hij in beginsel wenst mee te werken aan de legalisering en uitbreiding van de veehouderij, maar dit niet kan op grond van de Verordening 2014. Niet is gebleken dat de raad andere ruimtelijke motieven ten grondslag heeft gelegd aan het niet als zodanig bestemmen van het legale deel van het kavelpad door middel van een uitbreiding van het bouwperceel ten behoeve van deze legale erfverharding. Het betoog slaagt.

6.6. Voor zover Molenbrand C.V. heeft betoogd dat ook het overige deel van het kavelpad dient te worden bestemd binnen het bouwperceel, overweegt de Afdeling dat niet in geschil is dat dit deel niet was opgenomen in de vrijstelling uit 2008, zodat hiermee in zoverre niet is ingestemd. Voorts is niet in geschil dat hiervoor in het verleden geen aanlegvergunning is verleend, terwijl die op grond van het bestemmingsplan wel was vereist. Weliswaar heeft Molenbrand C.V. voor dit deel van het kavelpad een omgevingsvergunning voor de aanleg aangevraagd bij het bevoegd gezag, in dit geval het college van burgemeester en wethouders, maar gebleken is dat deze is geweigerd. Hoewel het beroep van Molenbrand C.V. tegen de beslissing op bezwaar, waarbij de weigering in stand is gelaten, gegrond is verklaard, volgt uit de genoemde uitspraak niet dat de omgevingsvergunning zonder meer alsnog dient te worden verleend. Het college van burgemeester en wethouders heeft overigens de aanlegvergunning in een nieuw besluit op bezwaar wederom geweigerd. De

Afdeling overweegt dat de raad gelet op het voorgaande ten tijde van het nemen van het bestreden besluit in redelijkheid van de illegaliteit van dit deel van het kavelpad heeft kunnen uitgaan en zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat dit niet als zodanig hoeft te worden bestemd door opname in het bouwperceel. Het betoog faalt.

Slot

7. De Afdeling ziet in hetgeen Molenbrand C.V. heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

8. De Afdeling overweegt dat de raad gelet op het voorgaande met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar dient te nemen.

9. De raad dient op na te melden wijze in 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 Boekel van 28 mei 2015, kenmerk AB/015821;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Boekel tot vergoeding van bij Molenbrand C.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Boekel aan Molenbrand C.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Mercker, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Mercker  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 mei 2016

661.