

## Uitspraak 201709927/1/R3

|                  |                                                                                            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2019:1760                                                                      |
| Datum uitspraak  | 29 mei 2019                                                                                |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 17 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Giethoorn" vastgesteld. |

Volledige tekst

201709927/1/R3.

Datum uitspraak: 29 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland,
3. [appellant sub 3], handelend onder de naam [bedrijf], wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Steenwijkerland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Giethoorn" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [belanghebbende] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 3] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 februari 2019, waar [appellant sub 1] en anderen, bij monde van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen, bij monde van [appellant sub 2], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. T. van der Weijde, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.G. Lindeman, zijn verschenen. Voorts zijn [belanghebbende] en SlootSchoon.nl, beide vertegenwoordigd door [gemachtigden], ter zitting gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor de woonkern van Giethoorn en de lintbebouwing langs de Beulakerweg. Met het plan worden meerdere bestemmingsplannen en beheersverordeningen vervangen.

2. [appellant sub 1] en anderen wonen aan de Meester K. Hoekstraweg, de Ds. J.J. Ketstraat en de Meester J.J. Hofstraat in Giethoorn. Zij vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van de toegekende woonbestemming aan hun achtererfgebieden.

[appellant sub 2] en anderen wonen aan de Beulakerweg in Giethoorn. Zij vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van Hotel De Harmonie, gevestigd aan de Beulakerweg 55, en de bedrijfsbestemming die is toegekend aan het perceel [locatie 1] in Giethoorn. Daarnaast vrezen zij voor aantasting van de natuurwaarden in de omgeving van de Beulakerweg.

[appellant sub 3] is exploitant van [bedrijf], gevestigd aan het [locatie 2] in Giethoorn. Hij exploiteert op deze locatie een bed and breakfast (hierna: b&b), een recreatieappartement en een botenverhuurbedrijf. [appellant sub 3] vreest negatieve gevolgen voor zijn bedrijfsvoering als gevolg van de toegekende woonbestemming aan het perceel [locatie 2] zonder specifieke aanduidingen ten behoeve van de recreatieve activiteiten.

De beroepen worden hieronder afzonderlijk van elkaar besproken.

3. De planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage van deze uitspraak.

### Toetsingskader

4. 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.

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

### Bebouwing achtererfgebied

5. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad de gronden achter de Meester J.J. Hofstraat [...] tot en met [...], de Ds. J.J. Ketstraat [...] tot en met [...] en de Meester K. Hoekstraweg [...] tot en met [...] ten onrechte heeft aangewezen voor "Wonen - 1" met de aanduiding "bijgebouwen", als gevolg waarvan het planologisch is toegestaan om in het

achtererfgebied bijgebouwen te plaatsen.

Volgens [appellant sub 1] en anderen heeft de raad ten onrechte een doorslaggevend belang toegekend aan het uniform toepassen van de regeling die bijgebouwen in het achtererfgebied toestaat. Daarvoor achten [appellant sub 1] en anderen van belang dat de bewoners van het merendeel van de adressen waarvan het achtererf voorheen was aangewezen voor de bestemming "Tuinen" geen behoefte hebben aan een verruiming van de bouw mogelijkheden in het achtererfgebied. Ter zitting hebben [appellant sub 1] en anderen benadrukt dat het hun daarbij niet uitsluitend gaat om het verlies van uitzicht, maar dat zij meer nog vrezen voor verrommeling van het achtererfgebied en dat het planologische toestaan van bebouwing in het achtererfgebied ten koste gaat van de zachte overgang naar het achterliggende landelijke gebied. In dat verband wijzen [appellant sub 1] en anderen op het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 8 juli 1980 en de daarin opgenomen motivering dat een aanvaardbare overgang naar het landelijke gebied wordt verkregen doordat bijgebouwen in tuinen die grenzen aan dit gebied niet zijn toegestaan. Dit uitgangspunt is volgens [appellant sub 1] en anderen tot uitdrukking gebracht in het voorheen geldende bestemmingsplan "Giethoorn - Ds. T.O. Hylkemaweg e.o." en gelet op de ongewijzigde ruimtelijke omstandigheden nog steeds opportuun.

Daarnaast is het plan wat betreft de uitbreiding van de bouw mogelijkheden in het achtererfgebied volgens [appellant sub 1] en anderen ten onrechte en in strijd met het uitgangspunt van de raad niet conserverend van aard, omdat de bouw mogelijkheden worden verruimd.

5.1. De raad heeft ervoor gekozen om de bijzondere planregeling die op grond van het voorheen geldende plan gold voor de percelen van [appellant sub 1] en anderen, niet langer te handhaven. In plaats daarvan heeft de raad voor die percelen een reguliere planregeling opgenomen waarbij aan het achtererfgebied een woonbestemming is toegekend en is voorzien in een aanduiding voor bijgebouwen. De regeling is volgens de raad in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening en past binnen de systematiek van het plan.

5.2. Voorheen gold ter plaatse van de percelen van [appellant sub 1] en anderen de "Beheersverordening Giethoorn", vastgesteld op 18 juni 2013. Blijkens de verbeelding van de beheersverordening liggen de percelen van [appellant sub 1] en anderen in het besluitvlak "Giethoorn - Ds. T.O. Hylkemaweg e.o.". In de beheersverordening is bepaald dat ter plaatse van dit besluitvlak de regeling geldt zoals opgenomen in Bijlage 6 (de voorschriften van het bestemmingsplan "Giethoorn - Ds. T.O. Hylkemaweg e.o.") en de daarbij horende kaart zoals opgenomen in Bijlage 7 (plankaart). Ingevolge artikel 6 van de regels van het bestemmingsplan "Giethoorn - Ds. T.O. Hylkemaweg e.o." waren de bouw mogelijkheden voor de achtertuinten van [appellant sub 1] en anderen beperkt tot bouwwerken, geen gebouwen zijnde, die horen bij tuinen en erven, met een maximaal toegestane bouwhoogte van 2,50 m.

In het bestreden plan zijn aan deze achtertuinten de bestemming "Wonen - 1" en de aanduiding "bijgebouwen" toegekend. Ingevolge artikel 26, lid 26.2.1, aanhef en onder b en e, van de planregels zijn op gronden met die bestemming en aanduiding bij woningen behorende bijgebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde, toegestaan.

5.3. De Afdeling stelt vast dat de bouw mogelijkheden in de achtertuinten van de percelen van onder meer [appellant sub 1] en anderen ten opzichte van het voorheen geldende planologische regime zijn verruimd en dat dit in zoverre het woon- en leefklimaat van

[appellant sub 1] en anderen raakt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze planologische wijziging in dit opzicht aanvaardbaar is. Daarbij heeft de raad mogen betrekken dat in het algemeen geen recht bestaat op blijvend vrij uitzicht en dat op grond van het voorheen geldende planologische regime ook bebouwing met een hoogte van 2,50 m in de achtertuinen mogelijk was. Ook is van belang dat het bebouwingsoppervlak en de bouwhoogte van de in het plan voorziene bijgebouwen beperkt zijn en het op grond van het Besluit omgevingsrecht in beginsel eveneens is toegestaan vergunningsvrij bepaalde bebouwing in het achtererfgebied op te richten.

Waar [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad ten onrechte afwijkt van de motivering uit het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten over een vorig plan uit 1980, overweegt de Afdeling dat dit besluit geen betrekking heeft op dit plan. Om die reden is de raad niet gehouden het daarin opgenomen uitgangspunt bij het plan te betrekken.

5.4. Over het beroep van [appellant sub 1] en anderen op het conserverende karakter van het plan overweegt de Afdeling dat de conserverende aard van een bestemmingsplan op zichzelf niet uitsluit dat daarin wijzigingen ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan worden opgenomen. De Afdeling verwijst bij wijze van voorbeeld naar de uitspraak van 17 november 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO4198](#). De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de in het plan opgenomen bouw mogelijkheden voor de achtertuinen zo afwijken van het voorheen geldende planologische regime dat die niet in een conserverend plan zouden mogen worden opgenomen.

De betogen falen.

Conclusie

6. Het beroep van [appellant sub 1] en anderen is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

Ontvankelijkheid

7. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen de vaststelling van een plan. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit betekent dat [appellant sub 2] en anderen beroep kunnen instellen tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover deze betrekking hebben op gronden die ten opzichte van de percelen van [appellant sub 2] en anderen op zo'n afstand hiervan zijn gelegen dat, mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die binnen dit gedeelte van het plangebied mogelijk worden gemaakt, kan worden aangenomen dat zij ter plaatse van hun woning of perceel rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervinden van deze ontwikkelingen. Zoals in de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2271](#), is overwogen, dient het criterium "gevolgen van enige betekenis" als correctie op dit uitgangspunt.

7.1. Voor zover [appellant sub 2] en anderen opkomen tegen de ruimtelijke ontwikkelingen op het perceel Beulakerweg 55, stelt de Afdeling vast dat de kortste afstand tussen dit perceel en de dichtstbijzijnde woning van [appellant sub 2] en anderen aan de [locatie 3] ongeveer 650 m is. Bovendien staat tussen de woningen van [appellant sub 2] en anderen en het hotel

andere bebouwing. Mede gelet op de aard en de omvang van de activiteiten die in dit plan op het perceel Beulakerweg 55 worden toegestaan, te weten horeca tot en met categorie 4 als bedoeld in artikel 15, lid 15.1.1, in samenhang met artikel 1, leden 1.77 tot en met 1.80, van de planregels, is deze afstand te groot om voor dit plandeel een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Verder zijn geen feiten of omstandigheden naar voren gekomen in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hen rechtstreeks door het besluit wordt geraakt.

De conclusie is dat [appellant sub 2] en anderen geen belanghebbenden zijn bij het plandeel met de bestemming "Horeca" ter plaatse van het perceel aan de Beulakerweg 55. Zij kunnen daarom 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 instellen.

7.2. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover gericht tegen het plandeel met de bestemming "Horeca" ter plaatse van het perceel aan de Beulakerweg 55, is niet-ontvankelijk.

#### Natura 2000-gebied

8. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de raad aan het perceel [locatie 1] ten onrechte de bestemming "Bedrijf" heeft toegekend. Volgens [appellant sub 2] en anderen heeft de raad geen rekening gehouden met de effecten op het Natura 2000-gebied De Wieden. Zij wijzen er in dat verband op dat het achterste gedeelte van het perceel [locatie 1] is gelegen binnen de grenzen van dit Natura 2000-gebied.

8.1. De raad stelt dat op 6 juni 2017 een omgevingsvergunning aan [belanghebbende] is verleend voor het met afwijking van de voorheen geldende beheersverordening "Buitengebied Steenwijkerland 2014" legaliseren van bestaande bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie 1]. Om deze reden heeft de raad een bedrijfsbestemming aan het perceel toegekend.

De raad wijst voor de onderbouwing van de aan het perceel [locatie 1] toegekende bedrijfsbestemming op de ruimtelijke onderbouwing van deze omgevingsvergunning. De bedrijfsactiviteiten die planologisch zijn toegestaan komen volgens de raad overeen met de vergunde activiteiten en hebben daarnaast een beperkte ruimtelijke uitstraling. Uit de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning volgt volgens de raad dat er geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Ter zitting heeft de raad hieraan toegevoegd dat het perceel [locatie 1] niet binnen het Natura 2000-gebied ligt. Ter onderbouwing hiervan wijst de raad op het besluit tot aanwijzing van het gebied De Wieden als Natura 2000-gebied, gelezen in samenhang met de algemene exclaveringsformule die in paragraaf 3.4 van de Nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit is opgenomen. Volgens de raad wordt het gedeelte van het perceel dat blijkens de kaart binnen Natura 2000-gebied ligt al zeker vanaf 2012 gebruikt voor opslag, als gevolg waarvan hierop de exclaveringsformule van toepassing is en dit gedeelte van het perceel daardoor is uitgezonderd van het aangewezen gebied.

8.2. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) luidt:

"Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid."

Artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb luidt:

"Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied."

8.3. Ten tijde van de vaststelling van het plan was de omgevingsvergunning niet onherroepelijk. Zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1812](#), vormt een niet-onherroepelijke omgevingsvergunning een zwaarwegend belang bij de besluitvorming. Dit neemt niet weg dat de raad ook andere relevante belangen in zijn afweging moet betrekken en ingevolge artikel 2.7 van de Wnb moet onderzoeken of het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

8.4. Het gebied De Wieden is al bij besluit van 24 maart 2000 aangewezen als Vogelrichtlijngebied. De Afdeling stelt vast dat het perceel [locatie 1] binnen het op de kaart als Vogelrichtlijngebied aangewezen gebied ligt. In paragraaf 3.3 van de nota van toelichting die deel uitmaakt van dit aanwijzingsbesluit, is vermeld dat de begrenzing van het aangewezen gebied is aangegeven op de kaart die hoort bij het aanwijzingsbesluit, maar dat bestaande bebouwing, inclusief erven en tuinen, en verhardingen geen deel uitmaken van het aangewezen gebied.

Bij besluit van 25 november 2013 is het gebied De Wieden aangewezen als Natura 2000-gebied. De Afdeling stelt vast dat het achterste gedeelte van het perceel [locatie 1] binnen het op de kaart als Natura 2000-gebied aangewezen gebied ligt. In paragraaf 3.4 van de nota van toelichting die deel uitmaakt van dit aanwijzingsbesluit, is vermeld dat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is aangegeven op de kaart die hoort bij het aanwijzingsbesluit, maar dat bestaande bebouwing, erven, tuinen, verhardingen en hoofdspoorwegen geen deel uitmaken van het aangewezen gebied.

8.5. Op het perceel [locatie 1] rust ingevolge het plan de bestemming "Bedrijf". Op grond van artikel 6, lid 6.1.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor ter plaatse reeds legaal bestaande bedrijven en bedrijven die staan vermeld bij milieucategorie 1 en 2 als bedoeld in de Staat van bedrijfsactiviteiten. In de voorheen geldende beheersverordening "Buitengebied Steenwijkerland 2014" waren aan het perceel [locatie 1] onder meer de bestemmingen "Wonen-Buitengebied" en "Natuur" toegekend.

8.6. Over het standpunt van de raad dat het perceel [locatie 1] buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied De Wieden ligt, overweegt de Afdeling als volgt. Naar het oordeel van de Afdeling lag het op de weg van de raad om te onderbouwen dat het gedeelte van het perceel [locatie 1] dat volgens de kaart binnen Natura 2000-gebied De Wieden ligt, op de relevante peildatum bebouwd was of op zo'n manier werd gebruikt dat dit gedeelte van het perceel als gevolg van de in het aanwijzingsbesluit opgenomen algemene exclaveringsformule geen deel uitmaakt van het aangewezen gebied. Dit heeft de raad niet gedaan. Evenmin heeft de raad gemotiveerd waarom voor de toepassing van de exclaveringsformule aangesloten wordt bij het aanwijzingsbesluit van 25 november 2013 en niet bij de eerste aanwijzing van het perceel als Vogelrichtlijngebied op 24 maart 2000. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 10 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:330](#), onder 4.5 tot en met 4.6.

8.7. Bovendien is niet gebleken dat de raad voorafgaand aan de vaststelling van het plan heeft onderzocht of de bedrijfsbestemming die is toegekend aan het perceel [locatie 1]

significante gevolgen kan hebben voor het Natura 2000-gebied De Wieden. Aangezien de omstandigheid dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend er niet toe leidt dat een dergelijk onderzoek niet hoefde te worden verricht, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende onderzocht of artikel 2.7 van de Wnb in de weg staat aan de aan het perceel [locatie 1] toegekende bedrijfsbestemming.

8.8. De Afdeling is van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

#### Cultuurhistorie

9. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de bedrijfsbestemming met het daarbij horende bouwvlak voor het perceel [locatie 1] leidt tot een aantasting van de cultuurhistorische waarden van het gebied. Als gevolg van de bedrijfsbestemming met het daarbij horende bouwvlak wordt volgens [appellant sub 2] en anderen het open karakter van de lintbebouwing en daarmee het zicht op het achterliggende Natura 2000-gebied De Wieden ontnomen.

9.1. De raad stelt dat het perceel [locatie 1] een bestaand bouwperceel is waar op grond van de voorheen geldende planologische regimes ook woon- of bedrijfsbebouwing was toegestaan. De bedrijfsbestemming impliceert volgens de raad dan ook geen grote wijziging van de bestaande lintstructuur. Ten noorden van het perceel [locatie 1] wordt het open karakter door de wijziging van de woonbestemming naar een bedrijfsbestemming volgens de raad niet aangetast. In zuidelijke richting grenst het perceel [locatie 1] aan een woonperceel waar al bebouwing is toegestaan. Ook hiervoor geldt dat het karakter van de lintbebouwing als gevolg van de bedrijfsbestemming niet noemenswaardig verandert, aldus de raad.

9.2. In het plan is voor het perceel [locatie 1] de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie Beulakerweg" opgenomen. Daarnaast is in het plan voor het perceel [locatie 1] een bouwvlak met een oppervlakte van ongeveer 2.300 m<sup>2</sup> opgenomen, dat ingevolge artikel 6, lid 6.2.2, van de planregels voor 80% mag worden bebouwd.

In de voorheen geldende beheersverordening "Buitengebied Steenwijkerland 2014" was voor het perceel [locatie 1] ten behoeve van een woning een bouwvlak opgenomen met een oppervlakte van ongeveer 260 m<sup>2</sup>. Verder konden op het perceel bijgebouwen worden geplaatst tot een maximaal toegestane oppervlakte van 100 m<sup>2</sup> dan wel maximaal de bestaande oppervlakte ervan.

9.3. De Afdeling stelt vast dat ten opzichte van de voorheen geldende beheersverordening "Buitengebied Steenwijkerland 2014" sprake is van een verruiming van de bouw mogelijkheden en oordeelt dat dit in zoverre ter plaatse kan leiden tot een aantasting van de cultuurhistorische waarden. De raad heeft in het verweerschrift en ter zitting niet inzichtelijk gemaakt waarom de bebouwingsmogelijkheden voor het perceel [locatie 1] zijn vergroot. Gelet op de cultuurhistorische waarden van het gebied ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het besluit in zoverre niet deugdelijk heeft gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

#### Conclusie

10. In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de

bestemming "Bedrijf" en de daarbij horende dubbelbestemmingen en aanduidingen voor het perceel [locatie 1], is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

11. 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 plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daarvoor een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van [appellant sub 3]

Aanduidingen recreatieve activiteiten

12. [appellant sub 3] betoogt dat de raad aan het perceel [locatie 2] ten onrechte geen specifieke aanduidingen ten behoeve van recreatieve activiteiten heeft toegekend, als gevolg waarvan hij in zijn bedrijfsvoering wordt geschaad. In plaats daarvan had de raad voor het gehele perceel [locatie 2] aanduidingen moeten opnemen die de exploitatie van een b&b, recreatieappartement en botenverhuurbedrijf met botenloods toestaan. Daarover voert [appellant sub 3] aan dat sprake is van bestaand legaal gebruik, aangezien hij voor [locatie 2] beschikt over een gebruiksvergunning, voor het recreatieappartement en de b&b toeristenbelasting afdraagt en voor het botenverhuurbedrijf beschikt over een vaarvergunning.

Dat er na de vaststelling van het plan door het college van burgemeester en wethouders via een binnenplanse afwijking een omgevingsvergunning voor de b&b is verleend volstaat volgens [appellant sub 3] niet, omdat hij volgens deze vergunning niet langer 12 personen, zoals gold onder de gebruiksvergunning, maar nog maximaal 10 personen tegelijkertijd in de b&b mag onderbrengen en voorts moet voorzien in eigen parkeerplaatsen.

Daarnaast is het volgens [appellant sub 3] niet voldoende dat voor het water aan de noordkant van het perceel [locatie 2] de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur" is opgenomen, aangezien de feitelijke verhuur plaatsvindt op het land en hij door het ontbreken van de aanduiding op een deel van het perceel voorts niet de mogelijkheid heeft om bijbehorende bouwwerken ten behoeve van het botenverhuurbedrijf te realiseren. Voorts acht [appellant sub 3] van belang dat momenteel een nieuwe vaarverordening voor Giethoorn wordt voorbereid. Hierin wordt volgens [appellant sub 3] overgangsrecht opgenomen op grond waarvan bestaande vaarvergunningen worden omgezet naar nieuwe vergunningen, mits het bijbehorende perceel een botenverhuurbestemming heeft. Door het ontbreken van een daartoe strekkende aanduiding op het perceel [locatie 2] komt de omzetting van zijn vergunning in gevaar, aldus [appellant sub 3].

12.1. De raad stelt dat de b&b en het recreatieappartement op het perceel [locatie 2] onder het voorheen geldende planologische regime of anderszins niet waren toegestaan.

Voor de b&b is met toepassing van artikel 26, lid 26.6.4, van de planregels een omgevingsvergunning voor het afwijken van het plan verleend.

Over het recreatieappartement merkt de raad op dat er op grond van het ruimtelijke beleid niet meer wordt voorzien in de mogelijkheid van verblijfsrecreatief gebruik in vrijstaande bijgebouwen bij woningen. Om die reden is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - appartement" in het plan uitsluitend opgenomen voor bestaande, legaal aanwezige recreatieappartementen en derhalve niet voor het perceel [locatie 2]. Ter zitting heeft de raad



toegelicht dat hiertoe is overgegaan vanwege de toeristische druk op Giethoorn. Over het botenverhuurbedrijf stelt de raad dat op grond van het voorheen geldende planologische regime en de vaarvergunning het gehele perceel [locatie 2] niet mocht worden aangewend ten behoeve van het botenverhuurbedrijf. Onder verwijzing naar de kaart die hoort bij de aan [appellant sub 3] verleende vaarvergunning stelt de raad dat de locatie waar op grond van deze kaart mag worden aangemeerd overeenkomt met de locatie van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur" zoals in het plan opgenomen voor het perceel [locatie 2]. Volgens de raad is dus ook wat betreft het botenverhuurbedrijf, voor zover het betreft het gehele perceel [locatie 2], geen sprake van legaal bestaand gebruik.

12.2. Waar tussen partijen in geschil is of de b&b en het recreatieappartement op het perceel [locatie 2] onder het voorheen geldende planologische regime waren toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. Het voorheen geldende planologische regime voor het perceel [locatie 2] is de beheersverordening "Giethoorn", vastgesteld op 18 juni 2013. Blijkens de verbeelding van de beheersverordening ligt het perceel [locatie 2] in het besluitvlak "Giethoorn 1994". In de beheersverordening is bepaald dat ter plaatse van dit besluitvlak de regeling geldt zoals opgenomen in Bijlage 1 (de voorschriften van het bestemmingsplan "Giethoorn 1994") en de daarbij behorende kaarten zoals opgenomen in Bijlage 3 (plankaart). Op grond van het bestemmingsplan "Giethoorn 1994" is het perceel [locatie 2] onder meer aangewezen voor "Woningen". Ingevolge artikel 4, onder A, van de regels van dit bestemmingsplan zijn de voor "Woningen" bestemde gronden bestemd voor bewoning. Binnen deze bestemming is geen mogelijkheid opgenomen voor een b&b of een recreatieappartement. Tussen partijen is niet in geschil dat er voorafgaand aan de vaststelling van het plan geen vrijstelling of omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve daarvan is verleend.

Waar [appellant sub 3] betoogt dat hij uit de verleende gebruiksvergunning en het afdragen van toeristenbelasting mocht afleiden dat dat gebruik legaal was, overweegt de Afdeling dat het gegeven dat een gebruiksvergunning is verleend omdat er geen bezwaren bestaan uit hoofde van de brandveiligheid, niet betekent dat die activiteiten op het perceel [locatie 2] in dit plan moeten worden bestemd. Een ruimtelijke afweging ter zake is in het kader van de gebruiksvergunning immers niet gemaakt. De Afdeling wijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1843. Dat [appellant sub 3] toeristenbelasting afdraagt voor de b&b en het recreatieappartement leidt niet tot een ander oordeel, aangezien het afdragen van toeristenbelasting niet relevant is voor de planologische kwalificatie van [locatie 2].

Gelet op het vorenstaande is voor de b&b en het recreatieappartement op het perceel [locatie 2] geen sprake van legaal bestaand gebruik.

12.3. De Afdeling stelt vast dat het perceel [locatie 2] in het plan is aangewezen voor de bestemmingen "Wonen - 1" en "Tuin". Binnen de bestemming "Wonen - 1" is ingevolge artikel 26, lid 26.1.1, aanhef en onder 1, van de planregels uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - appartement" een recreatieappartement toegestaan. Binnen de bestemmingen is bij recht geen mogelijkheid opgenomen voor een b&b.

De Afdeling stelt voorts vast dat bij besluit van 9 maart 2018 op grond van artikel 26, lid 26.6.4, van de planregels door het college van burgemeester en wethouders aan [appellant sub 3] een omgevingsvergunning is verleend voor de b&b. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het toestaan van een b&b uitsluitend plaatsvindt via deze binnenplanse

afwijkingsmogelijkheid en dat het daarin genoemde maximale aantal van 10 personen dat gelijktijdig in de b&b mag worden ondergebracht gemeentelijk beleid is. De raad heeft deze regeling in redelijkheid kunnen vaststellen, gelet op de toeristische druk op Giethoorn. De in artikel 26, lid 26.6.4, aanhef en onder g, van de planregels gestelde voorwaarde dat in voldoende mate wordt voorzien in de parkeerbehoefte acht de Afdeling gelet daarop ook redelijk.

Over het recreatieappartement oordeelt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat nieuw verblijfsrecreatief gebruik in vrijstaande bijgebouwen bij woningen ongewenst is. Daarbij heeft de raad de huidige toeristische druk op Giethoorn mogen betrekken.

De betogen falen.

12.4. Over het betoog van [appellant sub 3] dat de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur" ten onrechte ligt op het water aan de noordkant van het perceel [locatie 2] en niet op het gehele perceel overweegt de Afdeling als volgt. Tussen partijen is niet in geschil dat op grond van het voorheen geldende planologische regime en de vaarvergunning niet het gehele perceel [locatie 2] mocht worden aangewend ten behoeve van het botenverhuurbedrijf. De Afdeling stelt vast dat de exploitatie en verhuur van rondvaartboten ingevolge artikel 22, lid 22.1.1, aanhef en onder c, en artikel 26, lid 26.1.1, aanhef en onder b, van de planregels uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur". Omdat deze aanduiding voor het perceel [locatie 2] alleen ter plaatse van de zijsloot is opgenomen en niet eveneens op de aangrenzende gronden die zijn aangewezen voor "Tuin" en "Wonen - 1", kunnen de verhuuractiviteiten uitsluitend op het water plaatsvinden. Het opnemen van deze aanduiding maakt wel duidelijk dat de raad de bedoeling heeft gehad die verhuuractiviteiten hier mogelijk te maken. De Afdeling volgt [appellant sub 3] in zijn betoog dat de verhuuractiviteiten in de praktijk onvermijdelijk ook op het land zullen plaatsvinden. Gelet hierop wordt [appellant sub 3] door het ontbreken van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur" op het perceel [locatie 2] onevenredig in zijn bedrijfsvoering geschaad. Niet is gebleken dat de raad hier ten tijde van de vaststelling van het plan rekening mee heeft gehouden. Het bestreden besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

12.5. Over het betoog van [appellant sub 3] dat hij ten onrechte geen mogelijkheid heeft om bijbehorende bouwwerken, waaronder een botenloods, ten behoeve van het botenverhuurbedrijf op het perceel [locatie 2] te realiseren, overweegt de Afdeling als volgt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid kunnen afzien van het opnemen van een mogelijkheid om bebouwing ten behoeve van het botenverhuurbedrijf op het perceel [locatie 2] toe te staan. De raad heeft hierbij mogen betrekken dat er voldoende mogelijkheden zijn om de boten in de winterperiode elders op te slaan en de bouwwerken daarom niet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het bedrijf en dat [appellant sub 3] voorafgaand aan de vaststelling van het plan geen concrete plannen kenbaar heeft gemaakt. Daarnaast heeft de raad belang mogen toekennen aan de omstandigheid dat het toestaan van bouw mogelijkheden kan leiden tot het volbouwen van een woonperceel en tot verrommeling daarvan, wat ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit.

Het betoog faalt.

12.6. Waar [appellant sub 3] vreest dat hij als gevolg van de nieuwe vaarverordening in de toekomst mogelijk niet in aanmerking komt voor een nieuwe vaarvergunning omdat de

aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur" niet op het gehele perceel ligt, heeft [appellant sub 3] in het beroepsschrift en ter zitting onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarop hij deze vrees baseert. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met het oog op de nieuwe vaarverordening een groter gewicht aan de belangen van [appellant sub 3] had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

#### Conclusie

13. In wat [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover aan een deel van het perceel [locatie 2] niet tevens de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuurbedrijf" is toegekend, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

14. 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 plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daarvoor een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

#### Proceskosten

15. Ten aanzien van [appellant sub 1] en anderen bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Ten aanzien van [appellant sub 2] en anderen is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, niet gebleken.

De raad dient ten aanzien van [appellant sub 3] 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, voor zover gericht tegen het plandeel met de bestemming "Horeca" ter plaatse van het perceel aan de Beulakerweg 55, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, en het beroep van [appellant sub 3], handelend onder de naam [bedrijf], gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Steenwijkerland van 17 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Giethoorn" voor zover:

a. het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijf" en de daarbij horende dubbelbestemmingen en aanduidingen voor het perceel [locatie 1], en

b. aan een deel van het perceel [locatie 2] niet tevens de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuurbedrijf" is toegekend;

IV. draagt de raad van de gemeente Steenwijkerland op om ten aanzien van het hiervoor vermelde onderdeel III. onder a binnen 52 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit tot vaststelling van het plan te nemen en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

V. draagt de raad van de gemeente Steenwijkerland op om ten aanzien van het hiervoor vermelde onderdeel III. onder b binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit tot vaststelling van het plan te nemen en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

VI. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Steenwijkerland tot vergoeding van bij [appellant sub 3], handelend onder de naam [bedrijf], in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Steenwijkerland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en

b. € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 3], handelend onder de naam [bedrijf].

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. B.J. Schueler en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Lap  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2019

288-896.

## **BIJLAGE**

Artikel 1, lid 1.77, van de planregels

"horeca van categorie 1:

een horecabedrijf dat qua exploitatievorm aansluit bij winkelvoorzieningen en waar naast kleinere etenswaren in hoofdzaak alcoholvrije drank worden verstrekt."

Artikel 1, lid 1.78, van de planregels

"horeca van categorie 2:

een inrichting die is gericht op het verstrekken van maaltijden of etenswaren die ter plaatse dienen of kunnen worden genuttigd. Daaronder worden begrepen: cafetaria / snackbar, fastfood en broodjeszaak, lunchroom, ijssalon / ijswinkel, koffie en/of theeschenkerij, afhaalcentrum, eetwinkels, restaurant."

Artikel 1, lid 1.79, van de planregels

"horeca van categorie 3:

een inrichting die is gericht op het verstrekken van (alcoholische) dranken voor consumptie ter plaatse, alsmede het verstrekken van maaltijden of etenswaren die ter plaatse dienen te

worden genuttigd, alsmede de gelegenheid biedt tot dansen. Daaronder worden begrepen: café, bar, grand-café, eetcafé, danscafé, pubs, juice- en healthbar."

Artikel 1, lid 1.80, van de planregels

"horeca van categorie 4:

een inrichting die is gericht op het verstrekken van recreatief nachtverblijf met de daarbij behorende voorzieningen. Daaronder wordt begrepen: hotel, motel, pension en overige logiesverstrekkers."

Artikel 6, lid 6.1.1, van de planregels

"De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. ter plaatse reeds legaal bestaande bedrijven, welke aanwezig zijn op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt;

b. bedrijven en/of het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten die staan vermeld bij milieucategorie 1 en 2, zoals die zijn opgenomen in de Staat van bedrijfsactiviteiten (Bijlage 1 bij deze regels) en/of daarmee qua milieueffecten gelijk te stellen bedrijven en/of bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van:

1. geluidzoneringsplichtige inrichtingen, en;

2. risicovolle inrichtingen;

[...]."

Artikel 6, lid 6.2.2, van de planregels

"De oppervlakte aan bebouwing binnen het bouwvlak bedraagt maximaal 80 % met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' het aangeduide maximum bebouwingspercentage geldt."

Artikel 15, lid 15.1.1, van de planregels

"De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. horeca van categorie 1, 2 en 3;

b. horeca tot en met categorie 4, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'horeca tot en met categorie 4';

[...]."

Artikel 22, lid 22.1.1, van de planregels

"De voor 'Tuin' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. tuinen behorende bij op de aangrenzende gronden gelegen gebouwen;

b. parkeren

c. de exploitatie en verhuur van rondvaartboten en de verhuur van pleziervaartuigen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur';

d. water en waterhuishoudkundige voorzieningen."

Artikel 26, lid 26.1.1, van de planregels

"De voor 'Wonen - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen, uitgezonderd ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
- b. de exploitatie en verhuur van rondvaartboten en de verhuur van pleziervaartuigen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - rondvaart- en botenverhuur';

[...]

met daaraan ondergeschikt:

- 1. appartementen voor verblijfsrecreatie, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - appartement';

[...]."

Artikel 26, lid 26.2.1, van de planregels

"Op de voor 'Wonen - 1' aangewezen gronden mogen uitsluitend worden gebouwd:

- a. woningen, uitsluitend binnen de aanduiding 'bouwvlak';
- b. de daarbij behorende bijgebouwen, uitsluitend binnen de aanduiding 'bouwvlak' en de aanduiding 'bijgebouwen';

[...];

- e. bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van de in artikel 26.1 genoemde bestemming, zowel binnen als buiten de aanduiding 'bouwvlak' en de aanduiding 'bijgebouwen'.

Artikel 26, lid 26.5.1, van de planregels

"Onder gebruiken en/of het laten gebruiken in strijd met de bestemming wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken voor en/of als:

- a. het plaatsen van onderkomens en/of kampeermiddelen, van al dan niet afgedankte wagens en/of voer- en vaartuigen van derden, een en ander met uitzondering van parkeren ten behoeve van het op de bestemming gerichte gebruik als bedoeld in artikel 26.1;
- b. een aan huis verbonden beroep of bedrijf in de woning en/of in de vrijstaande bijgebouwen, anders dan bedoeld in artikel 26.5.2;
- c. woningsplitsing;
- d. het samenvoegen van woningen;
- e. wonen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
- f. mantelzorg in de woning en/of in de bijgebouwen;
- g. verblijfsrecreatie en recreatief nachtverblijf, anders dan bedoeld in artikel 26.1.1;
- h. detailhandel;
- i. horeca;

j. buitenopslag, behalve als dit noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte tijdelijke gebruik en anders dan bedoeld in artikel 26.1."

Artikel 26, lid 26.6.4, van de planregels

"Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor afwijking van het bepaalde in artikel 26.5, ten behoeve van een bed en breakfast, met dien verstande dat:

- a. er maximaal 10 slaapplekken per bouwperceel worden toegestaan, ten behoeve van een gelijktijdig nachtverblijf van maximaal 10 personen;
- b. de slaapplekken moeten worden gerealiseerd in het hoofdgebouw (de woning);
- c. maximaal 35% van het vloeroppervlak van het hoofdgebouw voor bed- en breakfastactiviteiten mag worden gebruikt, met dien verstande dat niet meer dan 35% van de toegestane bebouwde oppervlakte wordt gebruikt ten behoeve van de in het onderhavige artikel en de artikelen 26.1.1, sub 1 tot en met 4, 26.5.2, 26.6.1, 26.6.2 en/of 26.6.3 genoemde nevenactiviteiten tezamen;
- d. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:
  - 1. de verkeersveiligheid;
  - 2. het woon- en leefklimaat;
  - 3. de milieusituatie;
  - 4. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- e. uit de noodzakelijke (milieu)onderzoeken blijkt dat de gronden geschikt zijn voor het beoogde gebruik;
- f. de effecten op de waterhuishouding in beeld zijn gebracht (watertoets), waarbij geldt dat de bestaande waterhuishouding niet mag verslechteren als gevolg van de ontwikkeling;
- g. in voldoende mate wordt voorzien in de parkeerbehoefte;
- h. omliggende functies niet worden gehinderd."

Artikel 32.1, lid 32.1.1 van de planregels

"De voor 'Waarde - Cultuurhistorie Beulakerweg' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud, herstel en ontwikkeling van ter plaatse bestaande cultuurhistorische en oudheidkundig waardevolle elementen (monumenten en karakteristieke bebouwing), patronen (beplantingspatronen, verkavelingen, wegenpatronen, het stedenbouwkundig beeld) en gebieden, met de monumenten, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - monument' en zoals vastgelegd in Bijlage 3 'overzicht monumenten', en ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' de karakteristieke panden."