

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/128691>

Please be advised that this information was generated on 2019-07-19 and may be subject to change.

08-102

ABRvS 4 juni 2008, nr. 200707198/1, Lochem/
handhaving

De enkele omstandigheid dat voor een bestemming geen nadere voorschriften in het bestemmingsplan zijn opgenomen, brengt niet met zich dat het gebruik dat van gronden of de zich daarop bevindende opstallen wordt gemaakt, niet aan die bestemming kan worden getoetst. Nu artikel IX.1, eerste lid, van de planvoorschriften uitdrukkelijk een verbod behelst om de op de in het plan begrepen gronden tot stand gekomen en nog op te richten opstallen te gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan die gronden gegeven bestemmingen, en voorts in artikel I.1, aanhef en onder n, een definitie is gegeven van het begrip recreatiewoonverblijven die duidelijk maakt wat de planwetgever onder dat begrip verstaat en die derhalve gebruikt kan worden bij de uitleg van de bestemming 'Recreatiewoonverblijvenbedrijven', bestaat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen grond voor het oordeel dat de rechtszekerheid zich tegen toepassing van het hiervoor bedoelde gebruiksverbod verzet.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Lochem (hierna: het college) [wederpartijen] onder oplegging van een dwangsom gelast het met het bestemmingsplan 'Buitengebied 1973' (hierna: het bestemmingsplan) strijdige gebruik van het recreatieverblijf op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel) voor 1 augustus 2005 te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 11 juli 2005 heeft het college de begunstigingstermijn aangepast.

Bij besluit van 5 december 2006 heeft het college het door [wederpartijen] tegen het besluit van 7 juni 2005 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, onder aanpassing van de begunstigingstermijn.

Bij uitspraak van 18 september 2007, verzonden op 27 september 2007, heeft de rechtbank Zutphen (hierna: de rechtbank) het door [wederpartijen] tegen het besluit van 5 december 2006 ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit op bezwaar vernietigd, bepaald dat het college een nieuw besluit op

het bezwaar van [wederpartijen] neemt en de besluiten van 7 juni 2005 en 11 juli 2005 geschorst tot zes weken na de bekendmaking van het nieuwe besluit op bezwaar.

2.1. Ingevolge het bestemmingsplan rust op het perceel de bestemming 'Recreatiewoonverblijvenbedrijven'.

Ingevolge artikel I.1, aanhef en onder n, van de voorschriften van het bestemmingsplan (hierna: de planvoorschriften) wordt onder recreatiewoonverblijven verstaan een gebouw, bestemd om uitsluitend door een gezin of een daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar, overwegend het zomerseizoen, te worden bewoond.

Artikel V.4, dat betrekking heeft op de bestemming 'Recreatiewoonverblijvenbedrijven', luidt, nadat bij koninklijk besluit van 15 juni 1979, nr. 29, aan de aanhef en de onderdelen a, b, d en e goedkeuring is onthouden:

- c. de minimum terreinoppervlakte moet binnen de bestemming 5 ha. bedragen.
- f. de niet voor bebouwing in aanmerking komende gronden mogen slechts worden gebruikt voor groenvoorzieningen, gemeenschappelijke tuinen met terrassen, speeltuinen en overige bij deze bestemming passende voorzieningen zoals parkeerplaatsen.

Ingevolge artikel IX.1, eerste lid, is het verboden de op de in het plan begrepen gronden tot stand gekomen en nog op te richten opstallen te gebruiken te doen of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan die gronden gegeven bestemmingen en het ten aanzien van het gebruik van die gronden in deze voorschriften bepaalde.

2.2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bestemmingsplan, nu het wat de bestemming 'Recreatiewoonverblijvenbedrijven' betreft geen bepalingen bevat over het gebruik van de in dat plan begrepen voor bebouwing in aanmerking komende gronden en van de zich daarop bevindende opstallen, onvoldoende rechtszekerheid biedt om te kunnen dienen als wettelijke grondslag om met toepassing van bestuursdwang op te treden tegen het gebruik dat [wederpartijen] volgens het college van de recreatiewoning maken.

2.2.1. Het betoog slaagt. De enkele omstandigheid dat voor een bestemming geen nadere voorschriften in het bestemmingsplan zijn opgenomen, brengt niet met zich dat het gebruik dat van gronden of de zich daarop bevindende opstallen wordt gemaakt, niet aan die bestemming kan worden getoetst. Nu artikel IX.1, eerste lid, van de planvoorschriften uitdrukkelijk een verbod behelst om de op de in het plan begrepen gronden tot stand gekomen en nog op te richten opstallen te gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan die gronden gegeven bestemmingen, en voorts in artikel I.1, aanhef en onder n, een definitie is gegeven van het begrip recreatiewoonverblijven die duidelijk maakt wat de planwetgever onder dat begrip verstaat en die derhalve gebruikt kan worden bij de uitleg van de bestemming 'Recreatiewoonverblijvenbedrijven', bestaat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen grond voor het oordeel dat de rechtszekerheid zich tegen toepassing van het hiervoor bedoelde gebruiksverbod verzet.

De uitspraak van de Afdeling van 25 juni 1998 in zaak nr. H01.97.1114 (AB 1998, 312), waar de rechtbank naar verwijst, leidt niet tot een ander oordeel, nu in die zaak, anders dan hier het geval is, een uitdrukkelijk verbod om opstallen in strijd met de aan de gronden gegeven bestemmingen te gebruiken, ontbrak. De uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 1998 in zaak nr. E01.97.0036 (AB 1998, 413) leidt evenmin tot een ander oordeel. Die zaak betrof de toetsing van een besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan en niet, zoals hier, de toepassing van een onherroepelijk bestemmingsplan. Ook de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 1979 (AB 1980, 15) waarop [wederpartijen] ter zitting hebben gewezen, maakt het voorgaande niet anders. In die zaak, waarin op de betrokken gronden de bestemming 'Bedrijven' rustte, heeft de Afdeling rechtspraak niet geoordeeld dat het ontbreken van nadere bepalingen betreffende die bestemming met zich brengt dat daaraan niet getoetst kan worden, maar geconcludeerd dat, nu op gronden met die bestemming bedrijven zijn toegestaan zonder dat aan de aard daarvan enige beperking is gesteld, niet staande kan worden gehouden dat de uitgeoefende detailhandel niet als een bedrijf zou zijn aan te merken. Strijd met de bestemming 'Bedrijven' deed zich dan ook niet voor.

Annotatie

1. In de doeleindenomschrijving die bij een in een bestemmingsplan toegekende bestemming moet zijn opgenomen, wordt aangegeven welke gebruiksvormen zijn toegestaan binnen de desbetreffende bestemming. De doeleindenomschrijving specificeert als het ware de gegeven bestemming. Zo kan het best zijn dat de bestemming 'Erf' in het ene bestemmingsplan geen bebouwing toelaat en in een ander bestemmingsplan onder een gelijkkluidende bestemming mag worden gebouwd. Dat hangt van de inhoud van de doeleindenomschrijving af. Gelet op de essentiële betekenis van de doeleindenomschrijving voor de vraag welke gebruiksvormen zijn toegestaan, heeft de wetgever deze omschrijving naast de toe te kennen bestemming als zodanig, als een verplicht onderdeel van iedere bestemmingsregeling aangemerkt. Onder de WRO verplichtte artikel 12, eerste lid onder a van het Bro 1985 tot het opnemen van doeleindenomschrijvingen in het bestemmingsplan. Sinds de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 geldt die verplichting op grond van artikel 3.1.3 Bro (*Stb.* 2008, 145). Zonder een doeleindenomschrijving zijn de gebruiksmogelijkheden die binnen een bestemming zijn toegestaan, dus eigenlijk niet te bepalen. Van der Ree kwalificeert de doeleindenomschrijving in zijn dissertatie daarom als een 'onmisbaar onderdeel' van een bestemmingsregeling (P. van der Ree, *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*, p. 430). Als niet duidelijk is welke gebruiksvormen zijn toegestaan, is ook niet te bepalen of in strijd met de bestemming wordt gehandeld en is handhaving van de bestemmingsregeling dientengevolge onmogelijk. Dat zal de gedachte van de rechtbank in de onderhavige zaak zijn geweest. Zo strikt wordt de betekenis van de doeleindenomschrijving in de jurisprudentie van de Afdeling echter niet opgevat. Uit de benaming van een bestemming als zodanig of uit andere planvoorschriften, zoals in dit geval de definitie van een wezenlijk element van de bestemmingsregeling, kunnen in voorkomend geval de gebruiksmogelijkheden worden afgeleid. Deze uitspraak vormt daarvan een illustratie. Wat betreft de rechtszekerheid heeft een duidelijke omschrijving van de gebruiksdoeleinden in het daartoe door de wetgever bedoelde bestemmingsplanelement uiteraard de voorkeur boven een via interpretatie van andersoortige voorschriften afleiden van de toegestane gebruiksmogelijkheden. Maar er kunnen zich situaties voordoen dat de doeleindenomschrijving,

of een deel daarvan, ontbreekt. Bijvoorbeeld doordat door GS goedkeuring aan (een deel van) de doeleindschrijving is onthouden (of naar huidig recht: een reactieve aanwijzing door GS is gegeven (art. 3.8, zesde lid Wro). Deze uitspraak geeft nog eens aan dat volgens de Afdeling het resterende deel van de bestemmingsregeling (de bestemmingsbenaming en de overige bij de bestemming behorende planvoorschriften) in zo'n geval een normerende werking kan behouden (hetgeen ook de handhaving van de bestemmingsregeling mogelijk doet zijn).

Dit artikel van B.Ju Tijdschriften is gemaakt voor Radboud Universiteit Nijmegen 59665+65441

2. Het algemene gebruiksverbod dat in dit bestemmingsplan is opgenomen heeft een ruime reikwijdte, waarmee ik bedoel dat niet alleen het gebruiken maar ook het laten gebruiken van gronden en opstallen in strijd met de bestemming(sregeling) is verboden. Sinds de inwerkingtreding van de Wro geldt een vergelijkbaar ruim gebruiksverbod rechtstreeks op grond van artikel 7.10 Wro. De vraag kan worden gesteld of dat formeel-wettelijke gebruiksverbod ook kan worden angewend voor de handhaving van bestemmingsplannen waarop het recht van vóór de inwerkingtreding van de Wro van toepassing is. Met een verwijzing naar de Gemeentewet kan wellicht verdedigd worden dat zulks inderdaad het geval is (zie P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Van WRO naar Wro*, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2008, p. 232). Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in het overgangsrecht is bepaald dat bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 reeds golden of in procedure waren, hun rechtsgevolgen behouden (artikel 9.1.4 lid 2 van de Invoeringswet Wro). Als die overgangsrechtelijke regel als *lex specialis* wordt gezien ten opzichte van het bepaalde in artikel 7.10 Wro, dan leidt dat tot de conclusie dat artikel 7.10 Wro níet geldt voor bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 golden of op die datum in procedure waren. Afgewacht moet worden hoe de Afdeling te zijner tijd oordeelt.

Tonny Nijmeijer