

## **Uitspraak 201602471/1/R6**

Datum van uitspraak: woensdag 19 oktober 2016

Tegen: de raad van de gemeente Enschede

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:2751**

201602471/1/R6.

Datum uitspraak: 19 oktober 2016

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Enschede,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 februari 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Ambachtsschool" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 augustus 2016, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door mr. W. Burger, E.R. Smits en N.H. Hinsenveld, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het terrein van de Ambachtsschool aan de Boddenkampsingel 80 in Enschede.
  2. [appellant] is eigenaar van de panden [locatie 1] en [locatie 2] in Enschede, op hemelsbreed ongeveer 430 m van het plangebied. [appellant] komt in beroep omdat hij vreest dat als gevolg van het plan zijn eigen panden minder goed te verhuren zullen zijn.
  3. De raad stelt dat [appellant] geen belanghebbende is bij het plan vanwege de afstand tussen zijn panden en het plangebied.
    - 3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
    - 3.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, in zaak nr. 200606317/1) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Van een concurrentiebelang is slechts sprake indien de onderneming in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid.
    - 3.3. Het plangebied is grotendeels bestemd als "Gemengd - 3". Deze bestemming staat, onder meer, bedrijven, kantoren en zakelijke dienstverlening toe. De panden van [appellant] zijn in het bestemmingsplan "Lasonder-Zeggelt" eveneens voor deze functies bestemd.
- De afstand van ongeveer 430 m tussen de twee locaties is naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet zodanig dat een negatieve beïnvloeding van de verhuurbaarheid van de panden van [appellant] door de vaststelling van het plan bij voorbaat kan worden uitgesloten. Daarom is de Afdeling van oordeel dat [appellant] als verhuurder in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid. Hier doet niet aan af de stelling van de raad ter zitting dat de Ambachtsschool een pand is met een heel ander karakter dan de panden van [appellant]. De raad heeft namelijk ter zitting eveneens toegelicht dat het voornemen is de Ambachtsschool in gedeelten aan diverse kleinere ondernemers te verhuren. Gelet hierop acht de Afdeling niet bij voorbaat uitgesloten dat ondernemers die geïnteresseerd zijn in het huren van de panden van [appellant] eveneens geïnteresseerd zullen zijn in het huren van een gedeelte van de Ambachtsschool. De conclusie is dan ook dat de belangen van [appellant] rechtstreeks bij het plan zijn betrokken en dat hij daartegen beroep kan instellen.
4. Gelet op het verhandelde ter zitting begrijpt de Afdeling het betoog van [appellant] als volgt. [appellant] is van mening dat het plan detailhandel mogelijk maakt terwijl de gemeentelijke Detailhandelsstructuurvisie 2012 dat op deze locatie verbiedt. Weliswaar is alleen ondergeschikte detailhandel toegestaan, maar de toegestane oppervlakte van 750 m<sup>2</sup> is daarvoor volgens [appellant] te groot. Bovendien is volgens hem onduidelijk hoe de ondergeschiktheid van de detailhandel zal worden gecontroleerd. Dit laatste stelt [appellant] ook over de ondergeschikte horeca die het plan toestaat. [appellant] voert verder aan dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden doordat zijn verzoeken om detailhandel en horeca in zijn panden toe te staan zijn afgewezen, terwijl deze functies in de omgeving nu ineens wel worden toegestaan in een pand van de gemeente. In dit verband heeft hij ter zitting gewezen op zijn aanvragen om vestigingen van formules voor het bereiden en bezorgen van pizza's en taco's in zijn panden te kunnen laten exploiteren.

4.1. De raad heeft ter zitting gesteld dat op grond van pagina 27 van de Detailhandelsstructuurvisie 2012 ondergeschikte detailhandel in de Ambachtsschool toelaatbaar is. Zowel de detailhandel als de horeca is volgens de raad in dit geval ondergeschikt, omdat voor beide functies maximaal ongeveer 10 procent van de totale vloeroppervlakte van de Ambachtsschool mag worden gebruikt. Verder heeft de raad ter zitting gesteld dat het gelijkheidsbeginsel niet geschonden is, omdat de door [appellant] genoemde formules in de Ambachtsschool ook niet zijn toegestaan. In het verweerschrift heeft de raad zich tevens op het standpunt gesteld dat de belangen van [appellant] niet betrokken zijn bij het plan en dat het beroep daarom op grond van artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.

4.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Gemengd - 3" aangewezen gronden bestemd voor:

1. bedrijven, als genoemd in categorie A en B uit de hoofdgroep Bedrijven van de bij deze regels behorende Staat van bedrijfsactiviteiten bij functiemenging (bijlage 1), met uitzondering van de vestiging van risicovolle inrichtingen, vuurwerkbedrijven en garagebedrijven en met een maximum vloeroppervlak van 3500 m<sup>2</sup> b.v.o.;
  2. maatschappelijke voorzieningen, als genoemd in categorie A en B uit de hoofdgroep Maatschappelijk van de bij deze regels behorende Staat van bedrijfsactiviteiten bij functiemenging (bijlage 1);
  3. culturele voorzieningen, als genoemd in categorie A en B uit de hoofdgroep Cultuur en Ontspanning van de bij deze regels behorende Staat van bedrijfsactiviteiten bij functiemenging (bijlage 1);
  4. kantoren, met een maximum toegestane vloeroppervlakte van 3.500 m<sup>2</sup> b.v.o.;
  5. detailhandel, voor zover naar aard en omvang ondergeschikt aan de hoofdfunctie en met een maximum verkoopvloeroppervlak van 750 m<sup>2</sup> b.v.o., met dien verstande dat detailhandel in vuurwerk niet is toegestaan
  6. zakelijke dienstverlening met een maximum toegestane vloeroppervlakte van 3.500 m<sup>2</sup> b.v.o.;
  7. lichte horeca, met een maximum vloeroppervlak van 750 m<sup>2</sup> b.v.o.;
  8. sportvoorzieningen, als genoemd in categorie A en B uit de hoofdgroep Sport van de bij deze regels behorende Staat van bedrijfsactiviteiten bij functiemenging (bijlage 1);
- (...).

Ingevolge artikel 1, lid 1.35, wordt onder lichte horeca verstaan een aan de hoofdfunctie naar aard en omvang ondergeschikt restaurant en/of een congres- en vergaderruimte, die uitsluitend toegankelijk is via de ingang(en) van de betreffende hoofdfunctie.

4.3. Op pagina 27 van de Detailhandelsstructuurvisie 2012 staat:

"Detailhandel als nevenactiviteit

Om te voorkomen dat winkels op bedrijfslocaties ontstaan, dienen detailhandelsactiviteiten door een bedrijf zonder detailhandelsbestemming ondergeschikt te blijven aan de hoofdfunctie. Detailhandel kan als ondergeschikte nevenactiviteit\*\*\* worden toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- oppervlak: de detailhandelsfunctie betreft maximaal 20% procent van de totale bedrijfsoppervlakte, met een maximale omvang van 100 m<sup>2</sup> wvo, en
- aard producten: de detailhandel staat in directe relatie met de aanwezige bedrijfsvoering en/of betreft de verkoop van door het bedrijf zelf geproduceerde of bewerkte producten.

Deze voorwaarden kunnen worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Indien een bedrijf aan de voorwaarden voldoet krijgt het een ontheffing voor een beperkte detailhandelsfunctie. Andere voorwaarden (zoals een maximum aan het aandeel van de omzet) zijn minder geschikt voor het reguleren van detailhandelsactiviteiten op een bedrijfslocatie."

4.4. Uit artikel 3, lid 3.1, onder 5, van de planregels volgt dat 750 m<sup>2</sup> van de Ambachtsschool mag worden gebruikt voor ondergeschikte detailhandel. Dit is dus meer dan de 100 m<sup>2</sup> wvo die de Detailhandelsstructuurvisie 2012 maximaal toestaat. De raad heeft dit niet onderkend. Daarom is het plan wat betreft artikel 3, lid 3.1, onder 5, van de planregels vastgesteld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. In zoverre slaagt het betoog.

4.5. Uit artikel 3, lid 3.1, onder 7, gelezen in verbinding met artikel 1, lid 1.35, van de planregels volgt dat de Ambachtsschool mede is bestemd voor een aan de hoofdfunctie naar aard en omvang ondergeschikt restaurant en/of een congres- en vergaderruimte, die uitsluitend toegankelijk is via de ingang(en) van de betreffende hoofdfunctie. De Afdeling volgt [appellant] niet in de stelling dat deze planregel niet te handhaven zou zijn. Of een horecavoorziening in de Ambachtsschool naar aard en omvang ondergeschikt is aan de hoofdfunctie kan immers objectief worden vastgesteld door, bijvoorbeeld, de oppervlakte en de inrichting te vergelijken van de ruimtes die ten dienste staan van de horeca en de hoofdfunctie.

Voor zover [appellant] zich beroept op het gelijkheidsbeginsel heeft de raad er ter zitting terecht op gewezen dat de door [appellant] genoemde formules voor het bereiden en bezorgen van pizza's en taco's in de Ambachtsschool niet zijn toegestaan, aangezien die niet ondergeschikt zouden zijn aan een hoofdfunctie. Reeds hierom is geen sprake van vergelijkbare gevallen.

Het betoog faalt voor zover het is gericht tegen artikel 3, lid 3.1, onder 7, van de planregels.

4.6. Nu het betoog gedeeltelijk slaagt, moet worden beoordeeld of, zoals de raad aanvoert, artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het desbetreffende planonderdeel in de weg staat.

4.6.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

4.6.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

4.6.3. Zoals hiervoor onder 4.4 is overwogen, is artikel 3, lid 3.1, onder 5, van de planregels vastgesteld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Bij toepassing van de relativiteitseis komt aan het zorgvuldigheidsbeginsel echter geen zelfstandige betekenis toe en is het beschermingsbereik van de onderliggende norm bepalend (uitspraak van de Afdeling 18 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX1859](#)).

De onderliggende norm is in dit geval artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, voor zover dat bepaalt dat een bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Deze norm is door de raad geconcretiseerd met het beleid dat is neergelegd in de Detailhandelsstructuurvisie 2012. Hierin staat dat het beleid mede is gericht op het creëren van een gezond ondernemersklimaat en op intensief en duurzaam ruimtegebruik. Dit zijn ook belangen die [appellant] als vastgoedeigenaar aangaan. Dit betekent dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, zoals geconcretiseerd door de Detailhandelsstructuurvisie 2012, kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van [appellant]. Artikel 8:69a van de Awb staat dan ook niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit.

5. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd voor zover het de vaststelling betreft van artikel 3, lid 3.1, onder 5, van de planregels.

6. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 22 februari 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ambachtsschool" voor zover het betreft artikel 3, lid 3.1, onder 5, van de regels;

III. draagt de raad van de gemeente Enschede op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

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

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

w.g. Kramer w.g. Jacobs  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 oktober 2016