

ECLI

ECLI:NL:RVS:2015:1060

Datum uitspraak

8 april 2015

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 november 2013, kenmerk C2133120/3496366, heeft het college besloten de raad een aantal aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening met betrekking tot het door de raad bij besluit van 22 oktober 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Maasdonk, herziening bedrijvenstrook Hoolstraat Nuland".

Volledige tekst

201401068/1/R3.

Datum uitspraak: 8 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de raad van de gemeente Maasdonk, thans gemeente 's-Hertogenbosch,
 2. de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Techval B.V., gevestigd te Nuland, gemeente 's-Hertogenbosch, en Vlamovensteenfabriek "Renkum" B.V., gevestigd te Best,
- appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2013, kenmerk C2133120/3496366, heeft het college besloten de raad een aantal aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening met betrekking tot het door de raad bij besluit van 22 oktober 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Maasdonk, herziening bedrijvenstrook Hoolstraat Nuland".

Tegen dit besluit hebben de raad en Techval en Renkum beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 januari 2015, waar de raad, vertegenwoordigd door P.H.F.M van Dongen, werkzaam bij de gemeente, Techval en

Renkum, vertegenwoordigd door mr. C.G.J.M. Termaat, advocaat te 's-Hertogenbosch, en G.J. Schoones, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.N.J. van der Stappen, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college om van de bevoegdheid gebruik te maken terughoudend. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Bij het bestreden besluit heeft het college een reactieve aanwijzing gegeven die betrekking heeft op de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voor drie plandelen met de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf-1", de "voorwaardelijke verplichting bedrijven", zoals opgenomen in artikel 8, lid 8.2, van de planregels alsmede het plandeel met de bestemming "Groen", dat is gelegen ten oosten van de aanduiding "waterretentie", rondom evenbedoelde drie plandelen met de bestemming "Bedrijf".

De reactieve aanwijzing heeft tot gevolg dat deze planonderdelen geen deel meer uitmaken van het bestemmingsplan dat door de raad is vastgesteld.

Het college heeft aan deze aanwijzing ten grondslag gelegd dat de bij het plan mogelijk gemaakte stedelijke functies in strijd zijn met artikel 2.1 en artikel 3.4, tweede lid, onder a, van de Verordening ruimte 2012 van Noord-Brabant (hierna: Verordening 2012).

Het college stelt dat voor de hiermee mogelijk gemaakte bedrijfsactiviteiten in categorie 1 en 2 ook voldoende ruimte bestaat op bedrijventerrein De Terp of in een gemengde woonomgeving. Voorts neemt het college het standpunt in dat de raad niet heeft onderbouwd waarom de realisatie van dergelijke hoogwaardige bedrijfskavels noodzakelijk is. Bovendien stellen de planregels volgens het college geen extra eisen met betrekking tot de beoogde hoogwaardige inrichting, afgezien van een voorwaardelijke verplichting met betrekking tot de landschappelijke inpassing.

2.1. De raad en Techval en Renkum voeren aan dat de beoogde bedrijfskavels voorzien in een passende planologische regeling voor het bedrijf Techval en een passende ruimtelijke afronding van de kern Nuland. Zij betogen dat het college artikel 3.4 van de Verordening 2012 te beperkt heeft uitgelegd. Artikel 3.4 laat volgens hen in het gebied integratie stad-land de ontwikkeling toe van bedrijfskavels met een groene inrichting. Dit volgt ook uit de toelichting van de Verordening 2012. In een eerder ambtelijk overleg van 27 juni 2011 tussen de provincie en de gemeente is ook te kennen gegeven dat behoefte bestaat aan een kwaliteitsverbetering op deze locatie. Ambtenaren van de provincie hebben toen het standpunt ingenomen dat de ontwikkeling van bedrijfsperven met een groene inrichting past binnen artikel 3.4. Bovendien heeft de raad in de plantoelichting expliciet gemotiveerd dat de financiële, juridische en feitelijke mogelijkheden ontbreken om de beoogde bedrijfskavels elders te realiseren. Daarnaast heeft het college volgens Techval en Renkum artikel 2.1 van de Verordening 2012 te beperkt uitgelegd, nu dit artikel een terughoudende opstelling verlangt van het college bij de invulling van de in dit artikel opgenomen zorgplicht. Voorts wijst de raad erop dat ook uit de uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2002 in zaak nr. 200001627/1 volgt dat de raad voor deze strook grond een andere planregeling dient

vast te stellen. Ook stelt de raad dat hij heeft gezocht naar een alternatieve invulling van het plangebied, maar dat een agrarische invulling van het gebied en woningbouw, onder andere vanwege milieutechnische redenen, niet mogelijk is. De raad voert voorts aan dat voor de landschappelijke inpassing van de bedrijfskavels een beeldkwaliteitsplan is vastgesteld en een anterieure overeenkomst is afgesloten. Zonder de in de anterieure overeenkomst overeengekomen forse financiële bijdrage aan het gemeentelijk groenfonds voor de Groene Schil kan de door het gemeentebestuur nagestreefde kwaliteitsslag in de dorpsrand van de kern Nuland niet worden gefinancierd.

Ten slotte stellen Techval en Renkum dat het college de aanwijzingen op oneigenlijke gronden heeft vastgesteld. Hierbij wijzen zij erop dat de provincie aandeelhouder is van de Brabantse ontwikkelingsmaatschappij en dat zij een subsidie heeft verstrekt aan deze maatschappij om te participeren in de herstructurering van bedrijventerrein De Terp.

2.2. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Verordening 2012 draagt een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied bij aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het daarbij betrokken gebied en de naaste omgeving, in het bijzonder aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik. De toelichting bij dat plan bevat daaromtrent een verantwoording.

Ingevolge het tweede lid, onder a, houdt het principe van zorgvuldig ruimtegebruik bedoeld in het eerste lid in ieder geval in dat ingeval van vestiging van een ruimtelijke ontwikkeling is verzekerd dat gebruik wordt gemaakt van bestaande bebouwing, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald.

Ingevolge artikel 3.4, eerste lid, kan in afwijking van artikel 3.2 een bestemmingsplan, gelegen in een gebied integratie stad-land, voorzien in een stedelijke ontwikkeling, mits deze stedelijke ontwikkeling:

- a. in samenhang en in evenredigheid geschiedt met een groene en blauwe landschapsontwikkeling;
- b. geen betrekking heeft op een te ontwikkelen of een uit te breiden middelzwaar en zwaar bedrijventerrein.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid een verantwoording waaruit blijkt dat er financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden ontbreken om de beoogde vorm van stedelijke ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied van een van de kernen van de gemeente te situeren, in het bijzonder door middel van inbreiden, herstructureren, intensiveren, meervoudig ruimtegebruik of enige andere vorm van zorgvuldig ruimtegebruik.

2.3. De percelen aan de Hoolstraat te Nuland waarop de aanwijzing betrekking heeft maken deel uit van het gebied integratie stad-land als opgenomen in de bij de Verordening 2012 behorende kaart. Aan de Hoolstraat ligt het bestaande bedrijf Techval. Het plan, zoals dat door de raad is vastgesteld, voorziet naast de bestaande bedrijfskavel van Techval in drie nieuwe bedrijfskavels voor bedrijven tot en met categorie 2.

Ingevolge artikel 8, lid 8.2, van de door de raad vastgestelde planregels, onder het kopje "voorwaardelijke verplichting bedrijven", mogen de gronden met de bestemming "Bedrijf" ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf-1" uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden als bedoeld in artikel 3, lid 3.1.2, onder a en b worden gebruikt, indien de bedrijfsactiviteiten landschappelijk worden ingepast en deze landschappelijke inpassing in stand wordt gehouden overeenkomstig een door het college van burgemeester en wethouders

goedgekeurd landschappelijk inpassingsplan.

2.4. In het genoemde ambtelijk overleg tussen ambtenaren van de gemeente en provincie van 27 juni 2011 is blijkens het verslag daarvan door ambtenaren van de provincie weliswaar te kennen gegeven dat de ontwikkeling van kleinschalige bedrijvigheid langs de Hoolstraat mogelijk is op grond van artikel 3.4 van de Verordening 2012, maar niet aannemelijk is gemaakt dat ook daadwerkelijk concrete afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van de beoogde drie bedrijfskavels op deze plek. Bovendien kunnen in het algemeen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden.

Verder bevat artikel 3.4, tweede lid, de voorwaarde dat het plan een verantwoording bevat dat geen mogelijkheid bestaat om de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied te realiseren. Niet weersproken is dat elders ruimte beschikbaar is of zal komen. Het nabijgelegen bedrijventerrein De Terp biedt ruimte aan bedrijvigheid tot en met categorie 2. De bedrijven die zich op de beoogde bedrijfskavels in het plangebied wensen te vestigen hadden volgens de plantoelichting de mogelijkheid om een optie te nemen op bedrijfskavels op De Terp. De bedrijfskavels zouden ook op dit bedrijventerrein kunnen worden gerealiseerd in een groene inrichting. Niettemin heeft de raad ervoor gekozen de bedrijfskavels aan de Hoolstraat te bestemmen.

In het plangebied zijn op de bestaande bedrijfskavel de gebouwen van Techval gesitueerd. Een gedeelte van de gronden waarop het plan voorziet in de vestiging van drie nieuwe bedrijfskavels, gebruikt Techval in de bestaande situatie voor opslagdoeleinden. De raad heeft overwogen om het bestaande gebruik van deze gronden met een passende landschappelijke inpassing te laten continueren. Uiteindelijk heeft hij de keuze gemaakt voor de mogelijkheid om hier drie nieuwe bedrijfskavels in te richten om de middelen te verwerven voor de beoogde landschappelijke inpassing en de aanleg van groenvoorzieningen elders in de gemeente. Voor het betoog van de raad dat met de ontwikkeling van de bedrijfskavels aan de Hoolstraat de landschappelijke kwaliteitsverbetering en landschappelijke inpassing van deze strook grond kan worden gerealiseerd, overweegt de Afdeling dat dit los staat van de vraag of de mogelijkheden ontbreken om de beoogde bedrijfskavels elders te realiseren. Voor de genoemde uitspraak van 21 augustus 2002 geldt dat de Afdeling destijds het betreffende besluit van het college van gedeputeerde staten heeft vernietigd voor zover het college goedkeuring had verleend aan een deel van het bedrijfsp perceel van Techval. Aan het feit dat naar aanleiding van deze uitspraak en de onthouding van goedkeuring de planregeling voor het gehele perceel van Techval opnieuw diende te worden gezien kan niet het recht worden ontleend om in het plangebied, ook deels buiten de bedrijfsmatig gebruikte gronden, drie nieuwe bedrijfskavels te situeren.

Voor de stelling van de raad dat een alternatieve invulling van de gronden in het plangebied, zoals bijvoorbeeld woningbouw, niet mogelijk is en dat het plan voorziet in een goede landschappelijke inpassing, geldt dat dit los staat van de in artikel 3.4, tweede lid, genoemde voorwaarden voor een stedelijke ontwikkeling in het gebied integratie stad-land.

Gelet op het vorenstaande heeft het college zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat niet afdoende is verantwoord dat de financiële, juridische en feitelijke mogelijkheden ontbreken om de beoogde bedrijfskavels te realiseren in het bestaand stedelijk gebied. Nu het plan om die reden in strijd is met artikel 3.4, tweede lid, van de Verordening 2012 en geen gebruik wordt gemaakt van bestaande bebouwing, is het plan eveneens in strijd met artikel 2.1, tweede lid, onder a. De raad en Techval en Renkum hebben niet aannemelijk gemaakt dat de aanwijzingen zijn gegeven op oneigenlijke gronden dan wel dat het college het beleid van de raad te indringend heeft getoetst. Het college heeft zich in redelijkheid op

het standpunt kunnen stellen dat het geven van de reactieve aanwijzing noodzakelijk was. De Afdeling begrijpt het verdere betoog van de raad dat zonder de financiële bijdrage die in de anterieure overeenkomst is vastgelegd de door het gemeentebestuur nagestreefde kwaliteitsslag in de dorpsrand van de kern Nuland niet kan worden gefinancierd aldus, dat het college in dit geval had moeten afzien van het geven van een reactieve aanwijzing. Het college heeft evenwel in redelijkheid aan het belang van een zorgvuldig ruimtegebruik een zwaarder gewicht kunnen toekennen.

3. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van de raad en van Techval en Renkum ongegrond.

4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, griffier.

w.g. Hagen w.g. Matulewicz
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 april 2015

45-656.