



Uitspraak 201607730/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 11 oktober 2017

Tegen: de raad van de gemeente Tilburg

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:2764**

201607730/1/R2.

Datum uitspraak: 11 oktober 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1] e.a., allen gevestigd of wonend te Tilburg,
2. de vennootschap onder firma Samenwerkingsverband Enschootsebaan Zuid, gevestigd te Rosmalen,

en

de raad van de gemeente Tilburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Enschootsebaan hoogspanningsverbinding" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] e.a. en het Samenwerkingsverband Enschootsebaan Zuid (hierna: SWV Zuid) beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

[appellante sub 1] e.a. en SWV Zuid hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juli 2017, waar [appellante sub 1] e.a., vertegenwoordigd door mr. H.A. Pasveer, advocaat te Den Bosch, en SWV Zuid, vertegenwoordigd door mr. C. van Deutekom, advocaat te Arnhem, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.J.J. Aerts en mr. L. Barnhoorn, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In het plangebied bevindt zich de 150kV hoogspanningsverbinding Tilburg-Noord-Best (hierna: de hoogspanningsverbinding). Ingevolge het plan geldt aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding een magneetveldzone van 80 m. Aan de gronden binnen deze zone is de bestemming "Wonen-Uit te werken" toegekend. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor wonen, met inbegrip van beroep aan huis, met uitzondering voor wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar.

Blijkens de plantoelichting wil de raad met deze uit te werken bestemming verzekeren dat de woningbouwplannen voldoen aan de brief van de toenmalige staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de staatssecretaris) van 3 oktober 2005 (hierna: de brief van 3 oktober 2005) over de gesignaleerde mogelijke gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden voor personen jonger dan 15 jaar rond hoogspanningslijnen en de brief van de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) van 4 november 2008 (hierna: de brief van 4 november 2008) waarin de brief van de staatssecretaris is verduidelijkt. Aan de gronden ter plaatse van acht bestaande woningen waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, die zijn gesitueerd binnen de (magneetveld)zone, is in het plan een woonbestemming toegekend.

2. De gemeente heeft eind jaren '90 het voornemen opgevat om in het gebied Enschootsebaan een woon- en leefmilieu tot stand te brengen. Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid B.V. - één van de vennoten van SWV Zuid - heeft een groot deel van de gronden in het gebied Enschootsebaan in eigendom en wenst dit gebied te ontwikkelen. Het bouwprogramma voor het gebied Enschootsebaan Zuid bestaat uit onder meer de realisatie van 207 woningen, die deels binnen het plangebied liggen. Op 20 juni 2007 hebben SWZ Zuid en het gemeentebestuur van Tilburg een concessieovereenkomst gesloten waarin de verkaveling van het gebied en invulling van het gebied is opgenomen. [appellante sub 1] e.a. hebben gronden in het plangebied in eigendom waarop twee woningen zijn voorzien. SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. richten zich in hun beroepen tegen het plandeel met de bestemming "Wonen-Uit te werken" voor zover deze bestemming beperkingen kent voor het oprichten van woningen ten opzichte van de voorgaande regimes. Op grond van voorgaande regimes zijn stroken aangehouden met een afstand tot 20 m dan wel 26 m van de hoogspanningsverbinding waarbinnen geen woningen zijn toegestaan. Het beroep van [appellante sub 1] e.a. richt zich voorts tegen de plandelen waar de twee woningen zijn voorzien, die buiten de genoemde 20 m dan wel 26 m zijn gesitueerd. Het beroep van SWV Zuid richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Wonen-Uit te werken" voor zover het betreft de strook aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding die op een grotere afstand dan 20 m dan wel 26 m van de verbinding is gesitueerd.

Toetsingskader

3. 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.

Planregeling

4. Aan de gronden van SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. is in het plan de bestemming "Wonen-Uit te werken" en de aanduidingen "overige zone — deelgebied 1" en "overige zone — deelgebied 2" toegekend.

5. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Wonen-Uit te werken" gronden bestemd voor (onder meer) wonen, met inbegrip van beroep aan huis, met uitzondering voor wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. De gronden met deze bestemming hebben een breedte die gelijk is aan de magneetveldzone van 80 m. Het betreft geen flexibele zone. Gelet op de bestemmingsregeling en uitwerkingsregels noopt de uitwerking tot een identieke zone.

6. De relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

I. Magneetveldzone

Beroepsgronden

7. SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. betogen dat de raad in strijd met de brief van 3 oktober 2005 en de brief van 4 november 2008 heeft miskend dat het realiseren in het plangebied van woningen zonder beperkingen op een grotere afstand dan 20 m aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding een bestaand recht betreft. Zij voeren daartoe aan dat in het op 12 april 1999 vastgestelde bestemmingsplan "Enschotsebaan Berkel-Enschot" een zone is aangehouden van 20 m aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding waarbinnen geen woningen zijn toegestaan, terwijl op basis van het onderhavige bestemmingsplan thans een magneetveldzone geldt van 80 m waarbinnen een aanzienlijke beperking geldt omdat er een uitzondering geldt van wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. Tevens wijzen zij op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg (hierna: het college) van 16 december 2008 waarbij op grond van artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) vrijstelling is verleend en een zone tot 26 m aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding is opgenomen waarbinnen geen woningen kunnen worden gerealiseerd. Buiten de strook van 26 m kunnen op grond van deze vrijstelling woningen worden opgericht zonder de uitzondering van wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. Ook wijzen zij op de op 24 juni 2013 door de raad vastgestelde beheersverordening "Enschotsebaan".

8. SWV Zuid betoogt dat het de raad, vanwege gewekte verwachtingen, ten tijde van de vaststelling van het onderhavige plan niet langer vrijstond woningbouw mogelijk te maken in het plangebied waarbij de uitzondering geldt voor wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. Hiertoe voeren zij aan dat na 3 oktober 2005 door het meergenoemde vrijstellingsbesluit en het vaststellen van de beheersverordening de verwachting is gewekt dat er geen magneetveldzone met een breedte van 80 m zou worden opgenomen in een bestemmingsplan.

9. SWV Zuid betoogt dat de raad de economische gevolgen en de omstandigheid dat SWV Zuid door de toegekende bestemming met beperking onevenredig zwaar is getroffen niet dan wel onvoldoende in de belangenafweging heeft meegewogen. Zij betoogt dat zij forse investeringen in het gebied heeft gedaan waarbij er vanuit is gegaan dat er woningen konden worden gerealiseerd zonder de meergenoemde beperking. Zij betoogt dat de gevolgen van het plan voor haar disproportioneel en onevenredig zijn.

10. SWV Zuid betoogt dat de magneetveldzone van 80 m niet is gemotiveerd en dat hier onvoldoende onderzoek naar is gedaan. SWV Zuid betoogt dat, als de zone al stand houdt, deze maximaal 40 à 45 m moet bedragen. SWV Zuid verwijst in dit verband naar een brief van Liandon aan Terra van 2 december 2016 waarin haar standpunt wordt bevestigd omdat Liandon verwacht dat de specifieke magneetveldzone zal uitkomen op circa 45 m aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding.

Standpunt raad

11. De raad stelt zich op het standpunt dat er ten tijde van de peildatum eind 2005 geen sprake was van een bestaande situatie die woningen zonder beperkingen mogelijk maakte.

12. De raad betoogt voorts dat hij bij het vaststellen van het bestemmingsplan op 18 juli 2016 terecht is uitgegaan van de door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) aanbevolen richtafstand van 80 m aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding.

13. De raad stelt tenslotte dat met de belangen van SWV Zuid voldoende rekening is gehouden. Daarbij neemt de raad in aanmerking dat SWV Zuid er van op de hoogte was of in ieder geval kon zijn dat in de magneetveldzone geen woningen voor personen jonger dan 15 jaar wenselijk werden geacht. De raad wijst in dit verband op de uitkomsten van het onderzoek van Liandon uit 2010 naar de magneetveldzone in verband met de bouw van een school in het gebied Enschtsebaan Zuid en een aanvullende overeenkomst van januari

2012. Om aan de belangen van SWV Zuid tegemoet te komen, is de woonbestemming binnen de magneetveldzone niet wegbestemd. Tevens wijst de raad op de concessieovereenkomst met SWV Zuid van 20 juni 2007 op grond waarvan SWV Zuid in het gebied 20 seniorenwoningen dient te realiseren, die gelet op het beoogde gebruik in de (magneetveld)zone van 80 m kunnen worden voorzien.

Beoordeling

14. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 december 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO9217](#), overweegt de Afdeling dat bij effecten van elektromagnetische velden op de gezondheid onderscheid wordt gemaakt tussen korte termijn effecten (directe effecten) en lange termijn effecten en dat in Nederland geen wettelijke normen zijn vastgesteld voor de blootstelling van de bevolking aan dergelijke velden.

15. Met betrekking tot de lange termijn effecten als hier aan de orde is op rijksniveau beleid ontwikkeld. Dit beleid is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel zoals opgenomen in artikel 174, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, thans, artikel 191, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het beleid is nader ingevuld bij de brief van 3 oktober 2005. In de brief is geadviseerd om bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel wijzigingen in bestaande plannen of van bestaande hoogspanningslijnen, zoveel mogelijk te vermijden dat nieuwe situaties ontstaan, waarbij kinderen langdurig in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen verblijven, waarbinnen het jaargemiddelde magnetische veld hoger is dan 0,4 microtesla. Reden hiervan is volgens de brief dat mogelijk een statistisch significant verband bestaat tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magneetveldzone van bovengrondse hoogspanningslijnen. In bijlage 1 bij de brief is vermeld dat voor langdurige blootstellingen wordt uitgegaan van kinderen in de leeftijdscategorie tot 15 jaar die wonen of verblijven in scholen, crèches en kinderopvangplaatsen die zijn gelegen in magneetveldzones. Onder nieuwe situaties wordt volgens de bijlage verstaan: nieuwe streek- en bestemmingsplannen en nieuwe bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel wijziging van bestaande streek- en bestemmingsplannen en wijzigingen aan bestaande bovengrondse hoogspanningslijnen. Indien overeenkomstig een vigerend bestemmingsplan een nieuwe gevoelige bestemming wordt gerealiseerd, wordt dit als een bestaande situatie en dus niet als een nieuwe situatie aangemerkt. Aan bestaande rechten wordt niet getornd, aldus de brief van 3 oktober 2005.

16. Het advies is aan de hand van een advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 bevestigd en verduidelijkt in de brief van 4 november 2008. Volgens die brief worden tot "gevoelige bestemmingen" gerekend woningen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen met de daarbij behorende erven. Als "langdurig verblijf" wordt verblijf van minimaal 14 tot 18 uur per dag gedurende minimaal één jaar beschouwd, aldus de brief. Een "bestaande situatie" betreft de situatie eind 2005. Met "bestaand" wordt het eind 2005 vigerende bestemmingsplan en de reeds in gang gezette wijzigingen daarop bedoeld.

Bestaande rechten

17. Aan bestaande rechten wordt niet getornd, aldus de brief van 3 oktober 2005. In de brief van 4 november 2008 is opgenomen dat een bestaande situatie, de situatie van eind 2005 betreft. Met bestaand wordt het eind 2005 vigerende bestemmingsplan en de reeds in gang gezette wijzigingen daarop bedoeld, aldus de brief van 4 november 2008. Onder nieuwe situaties wordt volgens de bijlage bij de brief van 3 oktober 2005 verstaan: nieuwe streek- en bestemmingsplannen en nieuwe bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel wijziging van bestaande streek- en bestemmingsplannen en wijzigingen aan bestaande bovengrondse hoogspanningslijnen.

Eind 2005 vigeerde het bij besluit van 12 april 1999 vastgestelde bestemmingsplan "Enschotsebaan Berkel-Enschot". Ingevolge dit plan rustte op de gronden de bestemming "Woon-/werkgebied uit te werken door de gemeenteraad" met uitzondering van een strook van 20 m aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding. Het betreft een globale uit te werken bestemming die niet uitsluitend woningen mogelijk maakt, maar op grond van artikel 8, lid 1, aanhef en onder a en volgende, van de planregels ook andere functies, waaronder bedrijfsfuncties en zakelijke en maatschappelijke dienstverlening. Deze bestemming was eind 2005 niet uitgewerkt. Ingevolge artikel 8, lid 3, gold in het plangebied een bouwverbod in die zin dat op de gronden uitsluitend mocht worden gebouwd overeenkomstig de uitwerking door de raad.

Gelet hierop kan, anders dan SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. betogen, niet worden geoordeeld dat eind 2005 sprake was van een bestemmingsplan dat voorzag in het realiseren van woningen (zonder beperkingen) in de magneetveldzone tussen 20 en 80 m.

Het vrijstellingsbesluit van 16 december 2008 en de beheersverordening dateren van na 2005 en betreffen geen op de peildatum reeds in gang gezette wijziging van een bestaand bestemmingsplan die voorzag in de mogelijkheid van het oprichten van woningen. Hetgeen het vrijstellingsbesluit en de beheersverordening mogelijk maakte, kan derhalve evenmin worden aangemerkt als bestaande situatie bedoeld in de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008. De betogen falen.

Vertrouwensbeginsel

18. Over het betoog van SWV Zuid dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, overweegt de Afdeling dat SWV Zuid niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat de raad afstand zou nemen van de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008 en het plan binnen de magneetveldzone van de hoogspanningsverbinding in woningen zou voorzien waar personen jonger dan 15 jaar hun hoofdverblijf kunnen hebben. In het algemeen kunnen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust bij de raad. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat voor zover bij het vaststellen van de beheersverordening de inhoud van de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008 niet voldoende is onderkend, dat niet betekent dat de raad daar geen afstand van kan nemen bij het vaststellen van het eerstvolgende bestemmingsplan. Daarbij heeft de raad er nog op gewezen dat SWV Zuid ondanks gemaakte afspraken en herhaaldelijke verzoeken van de raad niet tijdig een nieuw conceptplan voor het gebied heeft vastgesteld waarmee bij de beheersverordening rekening kon worden gehouden. Gelet hierop heeft de raad het plan op dit punt niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. De betogen falen.

Belangenafweging

19. SWV Zuid heeft niet aannemelijk gemaakt dat de raad met haar belangen bij het toepassen van de meergenoemde brieven geen rekening heeft gehouden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat vanaf 3 oktober 2005 bekendheid is gegeven aan de gezondheidsrisico's in zones langs een bestaande hoogspanningsverbinding als hier aan de orde. Uit een onderzoek van Liandon van 27 oktober 2010 in verband met de bouw van de school in het gebied Enschtotsebaan Zuid is gebleken dat rekening moest worden gehouden met een specifieke magneetveldzone rond de hoogspanningsverbinding die breder zou zijn dan 20 respectievelijk 26 m. Er hebben in die periode naar aanleiding van dit onderzoek gesprekken plaatsgevonden tussen het gemeentebestuur en SWV Zuid omtrent een nieuw verkavelingsplan voor het plangebied, waarbij rekening zou worden gehouden met een bredere magneetveldzone. Deze gesprekken hebben in januari 2012 geleid tot ondertekening door de gemeente en SWV Zuid van een aanvullende overeenkomst waarin SWV Zuid zich heeft verbonden de verkaveling aan te passen die vervolgens in een bestemmingsplan diende te worden vastgelegd. In het plangebied kunnen maximaal 39 woningen worden gerealiseerd. Met SWV Zuid zijn in het verleden reeds afspraken gemaakt dat in het gebied 20 seniorenwoningen worden gerealiseerd. Gelijk de raad naar voren heeft gebracht, kunnen deze woningen binnen de magneetveldzone worden gerealiseerd. De vaststelling van een bestemmingsplan vergt een belangenafweging, waarbij ook andere belangen dan die van de ontwikkelaar een rol spelen. Gelet op de omstandigheid dat de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008 zijn ingegeven door de zorg voor de gezondheid van personen jonger dan 15 jaar, heeft de raad aan het belang van de volksgezondheid een groter gewicht kunnen toekennen dan aan het belang van SWV Zuid bij het gevrijwaard blijven van beperkingen bij de ontwikkeling van haar gronden. Het betoog faalt.

Indicatieve zone

20. Over het betoog van SWV Zuid dat de magneetveldzone van 80 m onvoldoende is gemotiveerd, dat hier onvoldoende onderzoek naar is gedaan en dat de verwachting is dat de specifieke magneetveldzone zal uitkomen op 45 m, overweegt de Afdeling als volgt.

21. De raad heeft in het plan bij het bepalen van de breedte van de zone aansluiting gezocht bij de door het

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) aanbevolen richtafstand van 80 m. Met behulp van een door de RIVM ontwikkeld schema kan de indicatieve zone worden opgezocht. Uit de Netkaart op de website van het RIVM kan worden opgemaakt dat de magneetveldzone voor deze hoogspanningsverbinding 2x80 m is. In de brief van 3 oktober 2005 in samenhang met een bijlage wordt omschreven hoe een magneetveldzone kan worden vastgesteld. De magneetveldzone wordt gedefinieerd als de strook grond die zich aan beide zijden langs de hoogspanningslijn uitstrekt en waarbinnen het magneetveld gemiddeld over een jaar hoger dan 0,4 microtesla is. In de brief staat dat met behulp van een door de RIVM ontwikkeld schema de indicatieve zone kan worden opgezocht en dat vervolgens in overleg met de netbeheerder en aan de hand van de handleiding de specifieke zone waar de straling boven de norm uitkomt, kan worden berekend. Hieromtrent staat in de bijlage dat de omvang van het magneetveld afhankelijk is van een aantal eigenschappen van de lijn.

22. Bij brieven van 20 februari 2017, die door de raad zijn overgelegd, is door het RIVM en TenneT ingestemd met de nadere berekening van de zone in de brief van Liandon van 2 december 2016. Er is tevens een nader rapport opgesteld door Liandon van 23 januari 2017. Een en ander betekent dat de specifieke zonebreedte aan weerszijden van de hoogspanningsverbinding voor vaksegment 109-110 uitkomt op 45 m en voor vaksegment 110-111 op 40 m.

23. In de plantoelichting is het volgende opgenomen. "Voor de hoogspanningsverbinding geldt een indicatieve zone van 80 m aan weerszijden van de as van de hoogspanningsleiding. Deze strook krijgt in het bestemmingsplan overwegend de bestemming "Wonen-Uit te werken". Woningbouw is hier niet op voorhand uitgesloten. Wel wordt tegengehouden dat woningen als hoofdverblijf kunnen worden gebruikt door personen jonger dan 15 jaar. De indicatieve zone is de meest ruime afstand waarmee rekening moet worden gehouden. De werkelijke afstand (de zogenaamde specifieke zone) kan kleiner zijn. Dit komt nader aan bod bij het uitwerken van de bestemming "Wonen-Uit te werken"."

24. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Wonen-Uit te werken" gronden bestemd voor (onder meer) wonen, met inbegrip van beroep aan huis, met uitzondering voor wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. De gronden met deze bestemming hebben een breedte die gelijk is aan de magneetveldzone van 80 m. Het betreft hier, anders dan in de toelichting is uiteengezet, geen flexibele zone. Gelet op de bestemmingsomschrijving in artikel 5, lid 5.1, van de planregels en de uitwerkingsregels neergelegd in artikel 5, lid 5.2, van de planregels noopt de uitwerking tot een zone die identiek is aan de indicatieve zone en biedt de planregeling geen ruimte om de zone aan te passen. De Afdeling constateert dat de planregels in dit opzicht niet aansluiten bij de plantoelichting en dat het bestemmingsplan ten aanzien van de breedte van de magneetveldzone onvoldoende is onderbouwd. Het betoog van SWV Zuid slaagt.

II. Wijziging bestaand planologische regime

25. SWZ Zuid betoogt dat de aanleiding en het doel van het plan onjuist zijn. Niet wordt meegewerkt aan een gewenste ontwikkeling maar ambtshalve wordt een in een beheersverordening toegestane ontwikkeling onmogelijk gemaakt. Volgens SWV Zuid moet er sprake zijn van concrete ontwikkelingen of gewijzigde beleidsinzichten.

26. SWV Zuid betoogt dat omdat de planologische keuze niet wordt gedragen door de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008, die keuze slechts kan worden gebaseerd op gemeentelijke argumenten. Een deugdelijke motivering op dit punt ontbreekt.

27. De raad wenst niet dat er nieuwe woningen worden mogelijk gemaakt die niet aan de meergenoemde brieven voldoen vanwege de daarin mogelijk gesignaleerde gezondheidsrisico's.

28. Aan een geldend plan en/of beheersverordening kunnen geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere regels en bestemmingen voor gronden vaststellen ook indien op grond van de actualiseringsplicht nog geen nieuw plan nodig is. Het betoog dat de planologische keuze niet wordt gedragen door de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008, faalt reeds gelet op hetgeen hiervoor is overwogen omtrent die brieven. Met het plan wenst de raad de gesignaleerde mogelijke gezondheidsrisico's voor personen jonger dan 15 jaar

te voorkomen. In dat kader is relevant dat volksgezondheid een ruimtelijk relevant belang betreft. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1819](#). De aanleiding voor het plan betreft derhalve een belang van goede ruimtelijke ordening. Het betoog faalt.

III. Planregeling

29. SWV Zuid betoogt dat de planregeling onduidelijk is. De planregels kennen begripsbepalingen die afzonderlijk en in samenhang een onduidelijk beeld schetsen van de mogelijkheden in het plangebied.

SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. betogen dat het verbod dat is neergelegd in artikel 5, lid 5.1, van de planregels niet handhaafbaar is. De uitspraak van de Afdeling van 25 januari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV1833](#), waar de raad in dit verband naar verwijst betreft, aldus SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a., geen vergelijkbaar geval omdat het in deze uitspraak gaat om een aan een vrijstelling verbonden voorschrift en om huurwoningen. Een woningbouwvereniging heeft de keuze om met (ver)huurbeleid rekening te houden met een doelgroep en kan een vervangende woning ter beschikking stellen bij zwangerschap. Bij koopwoningen bestaat die mogelijkheid niet en daarom is handhaving niet mogelijk aldus SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a.. Ten slotte brengen zij nog naar voren dat kinderen ook kunnen logeren bij grootouders en dat dat niet met handhavingsmaatregelen is te voorkomen.

30. De raad stelt dat de planregeling voldoende duidelijk is. Tevens is de regeling handhaafbaar. De raad wijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 25 januari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV1833](#), waarin ten aanzien van een vergelijkbare regeling door de Afdeling is overwogen dat deze toelaatbaar en handhaafbaar is.

31. Naar het oordeel van de Afdeling is de planregeling voldoende duidelijk. De voor "Wonen-Uit te werken" gronden zijn bestemd voor wonen, met inbegrip van beroep aan huis, met uitzondering voor wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. Dit is tevens overgenomen in de uitwerkingsregels van artikel 5, lid 5.2, aanhef en onder d, van de planregels. Op de gronden mogen, nadat burgemeester en wethouders een uitwerkingsplan hebben vastgesteld, in totaal 39 zelfstandige wooneenheden worden gebouwd. In het uitwerkingsplan kunnen regels omtrent maatvoering e.d. worden opgenomen. Het betoog faalt.

32. Ten aanzien van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de bestreden regel, overweegt de Afdeling als volgt.

In de brief van 4 november 2008 is vermeld dat als langdurig verblijf wordt beschouwd verblijf van kinderen in de leeftijdscategorie tot 15 jaar van minimaal 14-18 uur per dag gedurende minimaal één jaar. De Afdeling is van oordeel dat tijdelijke verblijf vanwege logeren of oppasdoeleinden niet valt onder langdurig verblijf en dat de planregeling daaraan niet in de weg staat, zodat handhaving in dat geval niet aan de orde zal zijn.

Indien de woning als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar zal worden gebruikt, acht de Afdeling in lijn met de uitspraak van 25 januari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV1833](#), handhaving mogelijk. Het betreft in die uitspraak een aan een vrijstelling verbonden voorschrift waarin is bepaald dat het verboden is de appartementen te (laten) gebruiken als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar. Dit voorschrift is opgenomen met het oog op het voorkomen dan wel beperken van de in meergenoemde brieven gesignaleerde mogelijke gezondheidsrisico's voor kinderen bij langdurig verblijf in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat het college voor zover nodig gebruik zal maken van informatie uit de gemeentelijke basisadministratie en andere relevante informatie. Voor zover SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. hebben betoogd dat het hier om een ander geval gaat dan in de uitspraak van 25 januari 2012 omdat het huurwoningen betreft, overweegt de Afdeling dat in de uitspraak van 25 januari 2015 de handhaafbaarheid van het voorschrift blijkens de overwegingen uitsluitend is gestoeld op publiekrechtelijke bevoegdheden die het college heeft en dus niet mede op de bevoegdheden van de woningstichting in haar hoedanigheid van verhuurder. De betogen falen.

33. [appellante sub 1] e.a. betogen dat artikel 8 EVRM in de weg staat aan het verbod van het gebruik van de woningen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar dan wel handhaving daarvan.

34. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

35. Hetgeen [appellante sub 1] e.a. betogen geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad te kort is geschoten in een op hem rustende verplichting om redelijke en gepaste maatregelen te nemen ter bescherming van de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde rechten. Het vaststellen van artikel 5, lid 5.1, van de planregels is noodzakelijk in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen, zoals in dit geval de bescherming van de gezondheid. Voor zover al sprake zou zijn van een inmenging in de zin van artikel 8 van het EVRM vindt deze haar grondslag in de Wro en het op grond van die wet door de raad vastgestelde bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro. De betogen falen.

IV. Bedrijfsverplaatsing

36. [appellante sub 1] e.a. hebben betoogd dat de raad met betrekking tot de twee woningen die zijn voorzien op hun gronden, heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel door beperkingen ten aanzien van deze woningen op te nemen. Zij wijzen in dit verband op een overeenkomst van 27 januari 2012 tussen SWV Zuid en [appellante sub 1] waarin is overeengekomen dat SWV Zuid in plaats van betaling van €300.000,00 ter compensatie vanwege verplaatsing van het bedrijf van [appellante sub 1] uit het plangebied twee woningen op hun gronden zou bouwen. Daarnaast wordt in dit verband melding gemaakt van een bedrijfsbeëindigingsovereenkomst van november 2013 waarin de verplaatsing van een bedrijf van [appellante sub 1] e.a. dat is gesitueerd binnen het plangebied naar de Streeppstraat te Tilburg is geregeld.

37. Ten aanzien van hetgeen [appellante sub 1] e.a. hebben betoogd stelt de raad dat het gemeentebestuur geen partij is bij de op 27 januari 2012 tussen SWV Zuid en [appellante sub 1] gesloten overeenkomst. Nog los van de vraag of de raad op de hoogte was van de overeenkomst, hij stelt dat dit niet het geval is, is het niet de raad, maar SWV Zuid die zich heeft verplicht om te zorgen voor het mogelijk maken en realiseren van de twee woningen. De bedrijfsbeëindigingsovereenkomst van november 2013 is opgesteld om te regelen dat de verplaatsing van het bedrijf van [appellante sub 1] e.a. naar een locatie aan de Streeppstraat past binnen de provinciale Verordening Ruimte, aldus de raad.

38. Over het betoog van [appellante sub 1] e.a. dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, overweegt de Afdeling dat zij ook gelet op hetgeen de raad omtrent de overeenkomsten naar voren heeft gebracht niet aannemelijk hebben gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan zou voorzien in het oprichten van de twee woningen zonder de meergenoemde beperking. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. Het betoog faalt.

Conclusie

39. Gelet op hetgeen in overweging 23 en 24 is opgenomen ziet de Afdeling in hetgeen SWV Zuid heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Wonen-Uit te werken", in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het beroep van SWV Zuid is gegrond en het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

40. Hetgeen SWV Zuid en [appellante sub 1] e.a. hebben aangevoerd omtrent de uitvoerbaarheid van het plan behoeft gelet op het voorgaande geen bespreking.

41. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb de raad op te dragen om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming

van hetgeen in de uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen waarbij het in de rede ligt dat de raad bij het te nemen besluit mede betreft de recente inzichten over de locatiespecifieke breedte van de zone zoals beschreven in overweging 22.

Voorlopige voorziening

42. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb, de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen.

Proceskosten

43. De raad dient ten aanzien van SWV Zuid 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 de vennootschap onder firma Samenwerkingsverband Enschtsebaan Zuid gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tilburg van 18 juli 2016 voor zover het ziet op het plandeel met de bestemming "Wonen-Uit te werken";
- III. draagt de raad van de gemeente Tilburg op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen;
- IV. treft de voorlopige voorziening dat voor de gronden met de bestemming "Wonen-Uit te werken" de vernietigde regeling in stand blijft totdat een nieuw besluit is bekend gemaakt;
- V. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [appellante sub 1] e.a. ongegrond;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Tilburg tot vergoeding van bij de vennootschap onder firma Samenwerkingsverband Enschtsebaan Zuid in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Tilburg de vennootschap onder firma Samenwerkingsverband Enschtsebaan Zuid het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Ouwehand
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 oktober 2017

224.

Bijlage behorende bij de uitspraak

Artikel 1.32 van de planregels luidt als volgt:

"In deze regels wordt verstaan onder eengezinswoning een huis berekend op bewoning door één gezin met personen jonger dan 15 jaar."

Artikel 5 van de planregels luidt als volgt:

"5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen-Uit te werken' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen, met inbegrip van beroep aan huis, met uitzondering voor wonen als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar;
- b. parkeervoorzieningen;
- c. voorzieningen voor wegen, fiets- en voetpaden;
- d. groenvoorzieningen
- e. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- f. voorzieningen van algemeen nut.

5.2 Uitwerkingsregels

Burgemeester en wethouders werken de in 5.1 omschreven bestemming uit met inachtneming van de volgende regels:

a. op en in de gronden mogen worden gebouwd:

1. gebouwen voor wonen en bouwwerken behorend bij wonen, met uitzondering van eengezinswoningen;
2. bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zoals lichtmasten, informatieborden, verkeerstekens en -regelininstallaties, straatmeubilair en beeldende kunstwerken;
3. bouwwerken van algemeen nut;

b. voor gebouwen voor wonen gelden de volgende regels:

1. in het gebied met de aanduiding 'overige zone - deelgebied 1' mogen maximaal 13 zelfstandige wooneenheden worden gebouwd, met een maximale bouwhoogte van 10 m;
2. in de gebieden met de aanduiding 'overige zone - deelgebied 2' mogen in maximaal 26 zelfstandige wooneenheden worden gebouwd, met een maximale bouwhoogte van 10 m;

c. voor het bouwen van bouwwerken van algemeen nut gelden de volgende regels:

1. bouwwerken van algemeen nut mogen binnen het gehele bestemmingsvlak worden opgericht;
2. de maximale hoogte van bouwwerken van algemeen nut bedraagt 3,5 m;
3. de maximale oppervlakte van bouwwerken van algemeen nut bedraagt

50 m²;

d. gebouwen voor wonen mogen niet worden gebruikt als hoofdverblijf voor personen jonger dan 15 jaar;

e. voor het treffen van parkeervoorzieningen worden de normen en andere regels uit het gemeentelijke parkeerbeleid gehanteerd, zoals opgenomen in de parkeerregeling in Bijlage 2 Parkeernormen;

f. een goed woon- en leefklimaat wordt gegarandeerd;

g. de bestaande waterloop blijft behouden;

h. in het uitwerkingsplan vindt een nadere verantwoording plaats dat de planologisch relevante (milieu-) aspecten geen belemmering vormen voor de ontwikkeling van het plangebied, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de volgende aspecten: bodem, water, flora en fauna, geluid, archeologie, lucht- kwaliteit, bedrijven en milieuzonering, externe veiligheid, hoogspanningsbeleid en kabels en leidingen.

5.3 Bouwregels

Voor zover de in 5.2 bedoelde uitwerking nog geen rechtskracht heeft gekregen, mogen geen bouwwerken worden gebouwd, tenzij het betreffende bouwwerk in overeenstemming is met het ontwerp uitwerkingsplan."11 oktober 2017