



Uitspraak 201310516/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 19 november 2014

Tegen: de raad van de gemeente Beek

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

201310516/1/R3.

Datum uitspraak: 19 november 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Afdeling Groot Beek van het Koninklijk Verbond van Ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland (hierna: de vereniging), gevestigd te Beek,
appellante,

en

de raad van de gemeente Beek,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Herbestemming Oude Pastorie" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de vereniging beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 augustus 2014, waar de vereniging, vertegenwoordigd door mr. G.B. Falkenberg, advocaat te Beek, en de raad, vertegenwoordigd door mr. Y. Schönfeld, mr. S. Hannen en drs. S. van Eck, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting Limburgs Landschap, belanghebbende, vertegenwoordigd door R.H.M. Gerards, gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in de ontwikkeling van een dagrecreatieve voorziening met horeca ter plaatse van het rijksmonument de "Oude Pastorie" dat staat aan de Oude Pastorie 25 in Beek.

2. De raad betoogt dat het beroep van de vereniging niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat zij niet belanghebbend is. Volgens de raad is niet duidelijk of de vereniging collectieve belangen behartigt. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2008 in zaak nr. 200707921/1 stelt de raad voorts dat de statutaire doelstelling van de vereniging onvoldoende onderscheidend is en dat het plangebied op grote afstand van de reguliere horecagelegenheden in het centrum van Beek ligt.

2.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2. In artikel 3 van de statuten van de vereniging staat dat zij zich ten doel stelt in het gebied van de gemeente Beek de algemene materiële en immateriële (bedrijfs)belangen van de leden en de bedrijfscategorieën waartoe deze behoren te behartigen, zulks in overeenstemming met het doel in de statuten van het Koninklijk Verbond van Ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 augustus 2006 in zaak nr. 200507730/1), komt een vereniging die voor het belang van haar leden opkomt, daarmee op voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt. Niet is gebleken dat de vereniging in dit geval slechts voor een enkel lid opkomt. Onder verwijzing naar onder meer de uitspraak van de Afdeling van 24 juni 2009 in zaak nr. 200807264/1/H1, stelt de Afdeling vast dat de belangen van de leden van de vereniging, zoals volgt uit de statuten, zowel materiële als immateriële bedrijfsbelangen omvatten en daaronder ook het belang van eerlijke concurrentie valt. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het statutaire doel van de vereniging zo veelomvattend is dat het onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de vereniging rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit, zoals in genoemde uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2008 aan de orde was. De werkzaamheden van de vereniging zijn begrensd tot het gebied van de gemeente Beek. Nu het plan onder meer horeca-activiteiten mogelijk maakt, als ook de mogelijkheid om op de locatie onder meer festiviteiten te houden, is het niet uitgesloten dat leden van de vereniging, ondanks de afstand van het plangebied tot de kern van Beek, daardoor omzetverlies leiden. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het door de vereniging in het bijzonder behartigde belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken en de vereniging kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb, zodat het beroep ontvankelijk is.

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

4. De vereniging betoogt dat het plan onzorgvuldig is voorbereid, omdat niet duidelijk is wat de exacte invulling van het plan is en hoe groot de voorziene horeca zal zijn. De vereniging vreest dat het hele perceel hoofdzakelijk zal worden gebruikt voor horecadoeleinden. Dit is volgens de vereniging ingevolge het plan mogelijk, nu aan het hele perceel de bestemming "Recreatie" is toegekend en daarmee ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a en b, van de planregels op het hele perceel horeca is toegestaan. De definitiebepalingen voor bezoekerscentrum, dagrecreatie en horeca wijzen er volgens haar eveneens op dat het hele perceel zal worden gebruikt voor horecadoeleinden. Voorts volgt volgens de vereniging uit artikel 12 van de planregels dat het plan voorziet in ruime horecamogelijkheden. Volgens haar stelt de raad ten onrechte dat horeca niet in de avond kan plaatsvinden. De vereniging wijst op de nota van zienswijzen waarin de raad stelt dat op termijn mogelijk sprake zou kunnen zijn van verruiming van de activiteiten. Voorts stelt zij dat door de Stichting Limburgs Landschap te kennen is gegeven dat op het perceel geen hoofdactiviteit aanwezig is waaraan horeca ondergeschikt zal zijn.

4.1. De raad stelt dat alleen aan het bezoekerscentrum ondergeschikte horeca is toegestaan in het plan. Grootschalige horeca heeft de raad niet beoogd mogelijk te maken en deze is volgens de raad in het plan ook niet toegestaan.

4.2. Aan een deel van het plangebied, dat het hele perceel Oude Pastorie 25 beslaat, is de bestemming "Recreatie" toegekend. Aan dit plandeel is voorts een bouwvlak toegekend. Ter plaatse van dit bouwvlak is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - bezoekerscentrum" toegekend.

Ingevolge artikel 1, lid 1.13, van de planregels wordt onder bezoekerscentrum verstaan: een inrichting die gericht is op het faciliteren van dagrecreatie, waarbinnen ondersteunende horeca en detailhandel mogelijk is.

Ingevolge lid 1.22 wordt onder dagrecreatie verstaan: activiteiten ter ontspanning in de vorm van sport, spel, toerisme en educatie, waarbij overnachting niet is toegestaan.

Ingevolge lid 1.28 wordt onder horeca verstaan: een inrichting die hoofdzakelijk is geopend gedurende de daguren en die in zijn geheel of in overwegende mate is gericht op het verstrekken van maaltijden of etenswaren die ter plaatse genuttigd plegen te worden, alsmede het verstrekken van (licht-alcoholische) dranken voor consumptie ter plaatse.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Recreatie" aangewezen gronden bestemd voor:

a. dagrecreatie;

b. een bezoekerscentrum, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - bezoekerscentrum", met de daarbij behorende en ondergeschikte horeca en detailhandel;

(...).

Ingevolge lid 4.2.1 mogen op de voor "Recreatie" aangewezen gronden uitsluitend worden gebouwd:

- a. gebouwen;
- b. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge lid 4.2.2, aanhef en onder a, mogen de gebouwen uitsluitend worden gebouwd binnen het bouwvlak.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1, is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemming.

Ingevolge lid 12.2, aanhef en onder a, wordt onder een gebruik strijdig met de bestemming niet verstaan het gebruiken of het laten gebruiken van gronden ten behoeve van kortstondige, incidentele evenementen, festiviteiten en manifestaties, indien en voor zover daardoor ingevolge een wettelijk voorschrift vergunning of ontheffing vereist is en deze is verleend.

4.3. Het bestemmingsplan is vastgesteld ten behoeve van de renovatie van de "Oude Pastorie" en het gebruik hiervan als bezoekerscentrum. Daartoe is de bestemming "Recreatie" toegekend aan een deel van het perceel. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit de begripsbepalingen en artikel 4, lid 4.1, van de planregels, in onderlinge samenhang bezien, voldoende duidelijk dat deze bepalingen alleen ondergeschikte horeca ten behoeve van het binnen de daartoe strekkende functieaanduiding toegestane bezoekerscentrum mogelijk maken. Dat aan een groter deel van het perceel de bestemming "Recreatie" is toegekend, maakt dit niet anders. Voor de vraag welk gebruik is toegestaan, is immers de toegekende bestemming in samenhang met de planregels bepalend. Ook de stelling van de vereniging dat door Stichting Limburgs Landschap te kennen zou zijn gegeven dat geen hoofdactiviteit op het perceel zal plaatsvinden waaraan de horeca ondergeschikt zal zijn, doet daarom, wat daarvan ook zij, aan het voorgaande niet af. Voorts mogen gebouwen ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder a, van de planregels alleen in het bouwvlak worden gebouwd en krijgt het voorziene gebouw een bruto vloeroppervlak van ongeveer 550 m². Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht blijft na de inrichting van het bezoekerscentrum en de benodigde ruimte voor opslag en facilitaire voorzieningen nog 175 m² beschikbaar voor horecadoeleinden. Gelet hierop is niet aannemelijk dat gelijktijdig met het gebruik van de "Oude Pastorie" als bezoekerscentrum grootschalige horeca zal worden geëxploiteerd.

In artikel 12.2, onder a, van de planregels is evenwel een regeling opgenomen met ruime gebruiksmogelijkheden, waarbij uit de regeling niet volgt wat onder kortstondige, incidentele evenementen, festiviteiten en manifestaties moet worden verstaan. Zo is niet duidelijk wanneer, hoe vaak en in welke omvang de evenementen, festiviteiten en manifestaties mogen plaatsvinden. De motivering van de raad ter zitting dat een vergelijkbare regeling ook in andere plannen van de gemeente Beek is opgenomen, doet daar niet aan af. Nu het plan gelet hierop in afwijking van hetgeen de raad bij de vaststelling van het plan heeft beoogd, tevens aan evenementen en festiviteiten inherent verbonden horeca-activiteiten mogelijk maakt die niet ondergeschikt zijn aan het bezoekerscentrum, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met de hierbij te betrachten zorgvuldigheid is genomen.

Het betoog slaagt.

5. De vereniging stelt dat de "Oude Pastorie" niet voor een marktconforme prijs zal worden verhuurd. Gelet hierop worden de concurrentieverhoudingen in de horecabranche in de gemeente Beek verstoord en is volgens haar sprake van ongeoorloofde staatssteun ten behoeve van Stichting Limburgs Landschap. Zij vreest voor een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Volgens de vereniging is niet duidelijk of het plan zonder de financiële steun van het gemeentebestuur uitvoerbaar is.

5.1. De raad heeft uiteengezet dat de toekomstige huurprijs voor een beperkte horecagelegenheid in de "Oude Pastorie" marktconform zal zijn en dat hiervoor verder zal worden aangesloten bij door Koninklijke Horeca Nederland terzake opgestelde model-contracten. Nog daargelaten dat ten tijde van de vaststelling van het plan nog geen huurprijs was overeengekomen, is de Afdeling, mede gelet op de toelichting van de raad op de beoogde wijze van vaststelling van de huurprijs, van oordeel dat niet aannemelijk is gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan wat betreft de bestreden gebruiksmogelijkheid niet binnen de planperiode van in beginsel tien jaar kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

Voor zover de vereniging vreest voor een duurzame ontwrichting overweegt de Afdeling als volgt. De horecagelegenheden van de bij de vereniging aangesloten exploitanten kunnen in dit geval niet als voorzieningen ten behoeve van de eerste levensbehoeften worden aangemerkt. Gelet daarop kan zich in dit geval geen duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau voordoen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2014 in zaak nr. 201303650/1/R3.

Het betoog faalt.

6. De vereniging betoogt dat het plan voorziet in te weinig parkeerplaatsen om te kunnen voldoen aan de normen van het CROW voor parkeren. De raad stelt volgens haar ten onrechte dat kan worden geparkeerd bij het sportpark De Haamen, nu het parkeerterrein ter plaatse doorgaans vol is. De vereniging betoogt dat de raad ten onrechte geen onderzoek naar de parkeerbehoefte heeft verricht.

De vereniging stelt voorts dat het plan leidt tot een aantasting van de cultuurhistorische waarde van de "Oude Pastorie". Onduidelijk is op welke wijze rekening wordt gehouden met deze waarden en met de status van de "Oude Pastorie" als rijksmonument. De oorspronkelijke functie van de "Oude Pastorie" kan volgens de vereniging bij het realiseren van het plan niet behouden blijven.

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.

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 januari 2011, in zaak nr. 201006426/1/R2) heeft de wetgever met het relativiteitsvereiste de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke reden om een besluit in rechte aan te vechten. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.

6.3. Niet in geschil is dat het beroep van de vereniging wordt ingegeven door concurrentiebelangen van haar leden en meer in het algemeen door het belang dat zij gevrijwaard blijven van de vestiging van horeca in de "Oude Pastorie". Nu niet is gebleken dat zich horecagelegenheden in de nabijheid van het plangebied bevinden, strekken de CROW-normen in dit geval niet tot bescherming van de belangen van de leden van de vereniging. Het

behoud van de cultuurhistorische waarden en de monumentale status van de "Oude Pastorie" strekken daar evenmin toe. In het geval deze beroepsgronden slagen, staat artikel 8:69a van de Awb er dan ook aan in de weg dat het besluit in zoverre om de aangevoerde redenen wordt vernietigd. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze betogen.

7. De vereniging heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De vereniging heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

8. In hetgeen de vereniging heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 12.2, onder a, van de planregels, 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.

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.

9. De raad dient 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 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Beek van 26 september 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herbestemming Oude Pastorie" wat betreft artikel 12.2, onder a, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Beek 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;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Beek tot vergoeding van bij de vereniging Afdeling Groot Beek van het Koninklijk Verbond van Ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Beek aan de vereniging Afdeling Groot Beek van het Koninklijk Verbond van Ondernemers in het Horeca- en Aanverwante Bedrijf Horeca Nederland het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Vletter, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Vletter
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 november 2014

653.