

Uitspraak 201800128/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:798
Datum uitspraak	13 maart 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "MSP" vastgesteld.

Volledige tekst

201800128/1/R1.

Datum uitspraak: 13 maart 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] (hierna: tezamen en in enkelvoud [appellant sub 1]), wonend te Heerlen,
 2. Thes Nederland N.V. (hierna: Thes Nederland), gevestigd te Curaçao,
 3. Albert Heijn B.V. en andere (hierna: Albert Heijn en andere), alle gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad,
- en
- de raad van de gemeente Heerlen,
- verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "MSP" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Thes Nederland en Albert Heijn en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende] Autorecycling Heerlen B.V. (hierna: [belanghebbende]) heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Albert Heijn en andere en Thes Nederland hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 november 2018, waar [appellant sub 1],

vertegenwoordigd door mr. R. Brouwer, advocaat te Zoetermeer, Thes Nederland, vertegenwoordigd door mr. E.C.J. Wouters, advocaat te Breda, en [gemachtigde], Albert Heijn en andere, vertegenwoordigd door mr. J.C. van Oosten, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. H.H.M.F. Notermans en mr. B.L.J. Cremers, zijn verschenen.

Ter zitting is [belanghebbende] gehoord, vertegenwoordigd door [gemachtigden].

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op het stadsdeel Centrum van de gemeente Heerlen. Met dit bestemmingsplan brengt de raad het aantal bestemmingsplannen binnen dit stadsdeel terug. Het plan heeft een conserverend karakter en maakt slechts een enkele nieuwe ontwikkeling mogelijk.

2. [appellant sub 1] woont ten noordoosten van het plangebied en vreest voor onder meer aantasting van zijn woon- en leefklimaat door het bedrijf van [belanghebbende] op de percelen achter zijn woning. Thes Nederland is (mede)eigenaar en verhuurder van de percelen Schandelerboord 19-25 (hierna: de percelen) ten zuidwesten van het plangebied en de zich daarop bevindende opstallen, waar een supermarkt van Albert Heijn en een slijterij van Gall & Gall zijn gevestigd. Zij vreest voor een beperking van het gebruik van de percelen en de zich daarop bevindende opstallen. Albert Heijn en andere vrezen voor een beperking van hun bedrijfsvoering.

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.

Het beroep van [appellant sub 1]

4. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot een aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Hiertoe voert hij aan dat met de toekenning van de functieaanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - opslag wrakken", "specifieke vorm van bedrijf - autospuitinrichting" en "specifieke vorm van bedrijf - autosloperij" aan de gronden achter zijn perceel sprake is van een verzwaring van het toegestane gebruik. Volgens [appellant sub 1] kende het voorheen geldende plan "Palemig" de functieaanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - autospuitinrichting" en "specifieke vorm van bedrijf - autosloperij" niet. Gelet hierop worden ten onrechte uitbreidingsmogelijkheden voor de autosloperij gefaciliteerd, aldus [appellant sub 1]. Daarnaast voert [appellant sub 1] aan dat voor dergelijk gebruik van de gronden ten onrechte geen onderzoek naar de geluidsoverlast heeft plaatsgevonden. Ook ontbreekt een onderzoek naar de staat van de bodem en andere vormen van hinder, zoals stank en stof, aldus [appellant sub 1].

Verder voert [appellant sub 1] aan dat de raad ten onrechte ervan is uitgegaan dat sprake is van een gemengd gebied als bedoeld in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, editie 2009 (hierna: de VNG-brochure). Ook is ten onrechte geen rekening gehouden met de afstanden uit de VNG-brochure, aldus [appellant sub 1].

Daarnaast voert [appellant sub 1] aan dat de raad de voorschriften die aan de verleende omgevingsvergunning voor de uitbreiding van het bedrijf van [belanghebbende] zijn verbonden op de percelen met de functieaanduiding "aannemersbedrijf", ten onrechte niet in de planregels heeft opgenomen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van toegenomen gebruiksmogelijkheden. Volgens de raad is met toepassing van de richtafstanden van de VNG-brochure getoetst of het huidige gebruik van invloed is op het woon- en leefklimaat van de omwonenden. Naar aanleiding van deze toets zijn de gebruiksmogelijkheden voor de bedrijfsactiviteiten beperkt. De oppervlakte van de percelen met de kadastrale nummers 3694, 3700 en 3701 waarop activiteiten voor een aannemersbedrijf mogen worden uitgeoefend, is verkleind ten opzichte van het voorheen geldende plan "Palemig". Dit geldt ook voor het perceel met het kadastrale nummer 3696 waarop activiteiten voor een autospuitinrichting en autosloperij mogen worden uitgeoefend, aldus de raad.

4.2. [appellant sub 1] woont aan de [locatie]. De percelen met de kadastrale nummers 3322, 3694, 3700, 3701 en 3696 zijn gelegen achter het perceel van [appellant sub 1]. De percelen met de kadastrale nummers 3322, 3694, 3700 en 3701 zijn in eigendom van [belanghebbende]. Ter zitting is gebleken dat het perceel met het kadastrale nummer 3696 niet tot het eigendom van [belanghebbende] behoort, maar van een derde is. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het perceel met het kadastrale nummer 3696 onder het vorige plan werd gebruikt voor een autospuitinrichting, maar dat daar sinds enige tijd geen bedrijfsactiviteiten meer plaatsvinden.

4.3. [appellant sub 1] heeft ter zitting toegelicht dat het beroep niet ziet op de percelen met de kadastrale nummers 3694, 3700 en 3701 met de aanduiding "aannemersbedrijf", aangezien hij tegen de omgevingsvergunning voor de uitbreiding van het bedrijf van [belanghebbende] separaat beroep heeft ingesteld bij de rechtbank Limburg. Verder heeft [appellant sub 1] toegelicht dat hij zich niet richt tegen de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - opslag wrakken" op het perceel met het kadastrale nummer 3322, aangezien het een bestaande opslag betreft en de uitoefening van een autosloperij, zoals onder het vorige plan toegestaan, onder dit plan niet langer mogelijk is. Het geschil is beperkt tot de vraag of sprake is van een verzwaring van het toegestane gebruik op het perceel met het kadastrale nummer 3696. Verder is in geschil de kwalificatie van de omgeving als gemengd gebied en het niet overnemen van de voorschriften uit de omgevingsvergunning.

4.4. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Palemig" was aan het perceel met het kadastrale nummer 3696 de bestemming "Bedrijven 2 B2" met aanduiding "V" toegekend.

4.5. Artikel 18 van de planvoorschriften van het plan "Palemig" luidt:

"1. De op de kaart als Bedrijven 2 B2 aangegeven gronden zijn [...] bestemd:

[...]

c. voor de uitoefening van een autosloperij;

d. voor zover de gronden op de kaart zijn aangeduid met V tevens voor een autospuitinrichting;

[...]

2. Op deze gronden zijn toegelaten:

1. gebouwen;
2. bouwwerken, geen gebouw zijnde;
3. verhardingen;
4. groenvoorzieningen;
5. bijbehorende voorzieningen.

3. Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende eisen:

1. situering: binnen het bestemmingsvlak;
2. bebouwingsperc. : 40;
3. bouwhoogte: maximaal 6,00 meter.

[...]"

4.6. Aan het perceel met het kadastrale nummer 3696 zijn thans in dit plan de bestemming "Bedrijf" en de functieaanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - autospuitinrichting" en "specifieke vorm van bedrijf - autosloperij" toegekend.

4.7. Artikel 5 van de planregels luidt:

"5.1.1 Doeleinden

De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor de in de Staat van Bedrijfsactiviteiten genoemde bedrijven van categorie 2 of lager;

en daarnaast geldt dat:

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - autosloperij' een autosloperij is toegestaan;

c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - autospuitinrichting' een autospuitinrichting is toegestaan;

[...]

5.1.2 Inrichting

Ten behoeve van deze bestemming zijn toegelaten:

- a. gebouwen;
- b. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- c. verhardingen;
- d. groenvoorzieningen;
- e. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;

f. overige bijbehorende voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen.

5.2. Bouwregels

Binnen deze bestemming mag worden gebouwd ten dienste van deze bestemming en met inachtneming van de volgende bepalingen.

5.2.1 Bedrijfsgebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende eisen:

a. gebouwen zijn uitsluitend toegestaan binnen het bouwvlak;

b. de bouwhoogte bedraagt maximaal de hoogte zoals aangegeven ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)';

[...]

d. het bebouwingspercentage bedraagt maximaal 100% van het bouwvlak, tenzij ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage (%)' een ander percentage is aangegeven.

[...]"

4.8. Ingevolge artikel 18, lid 3, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan in samenhang bezien met de bij dat plan behorende plankaart gold voor het perceel met het kadastrale nummer 3696 een maximale bouwhoogte van 6 m en een bebouwingspercentage van 40. Uit artikel 5, lid 5.2.1, onder b en d, van de in geding zijnde planregels in samenhang bezien met de verbeelding volgt dat voor het perceel met het kadastrale nummer 3696 een maximale bouwhoogte geldt van 6 m en een bebouwingspercentage van 25. Verder zijn, anders dan [appellant sub 1] stelt, op het perceel met het kadastrale nummer 3696 zowel onder het voorheen geldende plan als onder het huidige plan een autosloperij en een autospuitinrichting toegestaan. Gelet op het vorenstaande, en mede in aanmerking genomen dat de oppervlakte van het perceel met het kadastrale nummer 3696 waarop activiteiten voor een autospuitinrichting en autosloperij mogen worden uitgeoefend is verkleind ten opzichte van het voorheen geldende plan "Palemig", stelt de Afdeling vast dat geen sprake is van een verzwaring van het toegestane gebruik.

Het betoog faalt.

4.9. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat de raad de functieaanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - autospuitinrichting" en "specifieke vorm van bedrijf - autosloperij" voor het perceel met het kadastrale nummer 3696 niet had moeten opnemen, aangezien het perceel niet bedrijfsmatig in gebruik is, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat het een conserverend plan betreft en dat er daarom voor is gekozen om de ruimte voor bedrijvigheid open te houden en de functieaanduidingen uit het voorheen geldende plan over te nemen. Naar het oordeel van de Afdeling was de raad niet gehouden een doorslaggevende betekenis toe te kennen aan het gegeven dat het perceel ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk niet als zodanig in gebruik was. De raad heeft derhalve in zoverre in redelijkheid deze functieaanduidingen kunnen opnemen.

Het betoog faalt.

4.10. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de afstanden uit de VNG-brochure, overweegt de Afdeling als volgt.

4.11. Volgens de raad valt de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - autospuitinrichting" onder de categorie "Autospuitinrichtingen" met bijbehorende categorie 3.1. De aanbevolen richtafstand voor geur bedraagt 50 m. De aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - autosloperij" valt volgens de raad onder de categorie "Autosloperijen: b.o. > 1000 m²" met bijbehorende categorie 3.2. De aanbevolen richtafstand voor geluid bedraagt 100 m. Voor het omgevingstype gemengd gebied mogen deze afstanden volgens de VNG-brochure met één afstandsstap worden teruggebracht tot 30 m onderscheidenlijk 50 m. De raad is ervan uitgegaan dat de omgeving van [locatie] is aan te merken als een gemengd gebied als bedoeld in de VNG-brochure, omdat in de nabijheid van [locatie] sprake is van een variatie aan bedrijvigheid en woningen. Zo is in de omgeving onder andere een bloemengroothandel, een autobedrijf, een schoonheidssalon en een dierenpension gevestigd. Gelet op de ter plaatse aanwezige functies bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de omgeving van [locatie] ten onrechte heeft aangemerkt als gemengd gebied als bedoeld in de VNG-brochure.

4.12. De Afdeling stelt vast dat voor de autospuitinrichting en de autosloperij wordt voldaan aan de afstanden van 30 m onderscheidenlijk 50 m. Nu niet is gebleken van bijzondere omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bestemming niet in de weg staat aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad nader onderzoek had moeten verrichten.

Het betoog faalt.

4.13. Wat betreft het betoog van [appellant sub 1] dat de raad de voorschriften die aan de omgevingsvergunningen zijn verbonden tegen geluidhinder en visuele hinder van het aangrenzende bedrijf in het plan had moeten opnemen, overweegt de Afdeling dat de raad daarvoor geen aanleiding heeft hoeven te zien omdat de door [appellant sub 1] bedoelde voorschriften zijn verbonden aan de omgevingsvergunning voor het bedrijf van [belanghebbende] en geen betrekking hebben op het bedrijf op het perceel met het kadastrale nummer 3696. Voor de autospuitinrichting en de autosloperij op het perceel met het kadastrale nummer 3696 wordt voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-brochure voor de verschillende milieufactoren. [appellant sub 1] heeft anderszins niet aannemelijk gemaakt waarom een autospuitinrichting en een autospuiterij ter plaatse planologisch niet mogelijk zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

5. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

De beroepen van Thes Nederland en Albert Heijn en andere

Bestemming en functieaanduidingen

6. Het beroep van Thes Nederland is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijf". Hiertoe voert zij aan dat het toekennen van de bestemming "Bedrijf" in combinatie met de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" in strijd is met de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (hierna: SVBP 2012). Volgens Thes Nederland moet op grond van de bij de SVBP 2012 behorende functielijst de bestemming "Detailhandel" worden toegekend. Met de toekenning van de bestemming "Bedrijf" is het feitelijk legale gebruik van de percelen en de opstallen niet positief bestemd. Immers, alle percelen en opstallen worden ten behoeve van detailhandel gebruikt, terwijl het

gebruik van de percelen ten behoeve van detailhandel in de begripsbepaling van "bedrijf" in de planregels wordt uitgesloten, aldus Thes Nederland.

Thes Nederland voert daarnaast aan dat de begripsbepaling "supermarkt" in artikel 1, lid 1.85, van de planregels het gebruik van de percelen ter plaatse niet dekt. Volgens Thes Nederland kan, anders dan de raad stelt, de verkoop van bloemen, non-food en drogisterij-artikelen niet als ondergeschikte verkoop ten opzichte van de verkoop van voedings- en genotsmiddelen worden aangemerkt, aangezien de verkoop van deze producten een bestaand en wezenlijk deel van de bedrijfsvoering betreft.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de toegekende bestemming met de functieaanduidingen niet in strijd is met de SVBP 2012. Verder stelt de raad dat het beleid op grond van de Retailstructuurvisie 2010-2020 Parkstad Limburg (hierna: Retailstructuurvisie) erop is gericht om detailhandel te clusteren binnen sterke voorzieningenstructuren. Nu de locatie buiten een voorzieningencuster ligt, past de bestemming "Detailhandel" ter plaatse niet. De raad heeft er daarom voor gekozen om het bestaande gebruik als supermarkt en slijterij, welk gebruik onder het overgangsrecht viel, mogelijk te maken door aan de bestemming "Bedrijf" de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" toe te kennen.

6.2. Thes Nederland is (mede)eigenaar en verhuurder van de percelen. Het gebruik van de percelen als supermarkt en slijterij was in het voorheen geldende plan "Heerlen-Noord" niet positief bestemd. Dit gebruik viel onder het in dat plan opgenomen overgangsrecht.

In het plan zijn aan de percelen de bestemming "Bedrijf" en de functieaanduidingen "supermarkt", "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" en "wonen" toegekend. Het op de verbeelding opgenomen bouwvlak komt overeen met het bouwvlak zoals dat op de plankaart van het voorheen geldende plan was opgenomen. Op de verbeelding zijn voorts de contouren van alle functieaanduidingen afgestemd op de reeds bestaande opstelling van de supermarkt, slijterij en de woning.

6.3. In artikel 1 van de planregels zijn de begripsbepalingen opgenomen.

Ingevolge lid 1.17 wordt onder bedrijf verstaan: "een onderneming waarbij het accent ligt op het vervaardigen, bewerken, installeren, inzamelen en verhandelen van goederen, uitgezonderd detailhandel;"

Ingevolge lid 1.43 wordt onder detailhandel verstaan: "het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder mede begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit, met uitzondering van een supermarkt;"

Ingevolge lid 1.47 wordt onder functieaanduiding verstaan: "een aanduiding waarmee wordt aangegeven dat binnen een bestemming specifieke gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan of juist niet;"

Ingevolge lid 1.85 wordt onder supermarkt verstaan: "een grootschalig detailhandelsbedrijf dat zich in hoofdzaak richt op het verkopen van voedings- en genotsmiddelen en dagelijkse levensbenodigdheden in een algemeen assortiment, in de vorm van een zelfbedieningszaak;"

6.4. Ingevolge artikel 1.2.6, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de vormgeving van onder meer een bestemmingsplan.

6.5. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 (hierna: Regeling) dient de raad het bestemmingsplan vorm te geven en in te richten overeenkomstig de SVBP 2012, die als bijlage 5 deel uitmaakt van de Regeling.

6.6. Ten aanzien van het betoog van Thes Nederland dat het plan in strijd is met de SVBP 2012, oordeelt de Afdeling als volgt.

6.7. In paragraaf 3.3 van de SVBP 2012 is opgenomen dat een functie als functieaanduiding in elke gewenste bestemming kan worden gebruikt. In paragraaf 5.3 van de SVBP 2012 is verder over functieaanduidingen opgenomen dat zij worden gebruikt om de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemmingsvlak of een gedeelte daarvan nader te specificeren. Zo kan worden aangegeven dat ter plaatse alleen een bepaalde, met name genoemde functie is toegestaan of juist is uitgesloten. Voorts staat in die paragraaf opgenomen dat functieaanduidingen ook kunnen worden gebruikt om op een bepaalde locatie een specifieke, niet bij de bestemming passende, functie toe te laten of om functies binnen een bestemming in boven elkaar gestapelde lagen mogelijk te maken, aldus de SVBP 2012.

De raad heeft er in het plan voor gekozen het gebruik van de gronden ten behoeve van een supermarkt en slijterij toe te staan en nader te specificeren, door aan de bestemming "Bedrijf" de nadere functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" toe te kennen. Met deze aanduidingen op de verbeelding en de nadere uitwerking daarvan in artikel 5, lid 5.1.1, van de planregels heeft de raad tot uitdrukking gebracht dat op de gronden met de bestemming "Bedrijf" het gebruik van deze gronden voor supermarkt en slijterij is toegestaan. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad deze systematiek heeft kunnen hanteren en dat het feitelijke en vergunde gebruik in zoverre positief is bestemd. Wat betreft het begrip "supermarkt" is van belang dat een redelijke uitleg van het begrip supermarkt zich, mede gelet op de bewoordingen van de *definitie* (^{#1}) van dit begrip, niet verzet tegen de verkoop van bloemen, non-food en drogisterij-artikelen. In de definitie is namelijk opgenomen dat onder een supermarkt wordt verstaan de verkoop van "dagelijkse levensbenodigdheden in een algemeen assortiment".

6.8. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met de SVBP 2012. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat het huidige gebruik in zoverre niet positief is bestemd.

Het betoog faalt.

Functieaanduidingen "supermarkt", "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" en "wonen"

7. Thes Nederland en Albert Heijn en andere kunnen zich niet verenigen met de toegekende functieaanduidingen "supermarkt", "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" en "wonen".

Hiertoe voeren zij aan dat de raad ten onrechte niet aan alle percelen de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" heeft toegekend. In dat verband wijzen zij erop dat het deel van de percelen waaraan deze aanduidingen niet zijn toegekend, gebruikt wordt ten behoeve van een parkeerplaats en het stallen van winkelwagens. Het deel van de percelen waaraan die aanduidingen niet zijn toegekend, kan nu niet gebruikt worden ten behoeve van de op de percelen gevestigde winkels, aldus Thes Nederland en Albert Heijn en andere.

Verder voeren Thes Nederland en Albert Heijn en andere aan dat de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" binnen het bouwvlak ten onrechte

op een vaste locatie zijn opgenomen. Volgens hen is een renovatie en een herindeling van het pand nodig. Nu beide functieaanduidingen binnen het bouwvlak op een vaste locatie zijn opgenomen, wordt een herindeling onmogelijk gemaakt. Om deze reden dient volgens hen de functieaanduiding "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" overal binnen de gronden waaraan in het ontwerpplan de aanduiding "supermarkt" is toegekend te worden opgenomen. Thes Nederland voert verder aan dat de functieaanduiding "wonen" eveneens ten onrechte op een vaste locatie is opgenomen, aangezien het bij een renovatie en een herindeling van het pand mogelijk moet zijn om deze elders op het perceel te realiseren. Thes Nederland voert verder aan dat in het plan ten onrechte geen uitbreidingsmogelijkheden zijn opgenomen. Onder het voorheen geldende plan "Heerlen-Noord" mochten de opstallen worden uitgebreid, omdat in dat plan een maximum bebouwingspercentage van 100 gold terwijl dit op grond van de huidige planregels niet mogelijk is.

7.1. De contour van de functieaanduiding "supermarkt" is in het vastgestelde plan ten opzichte van het ontwerpplan gewijzigd vastgesteld. In het ontwerpplan kwam de contour van de functieaanduiding "supermarkt" overeen met de contour van de aan de percelen toegekende bestemming "Bedrijf". In het vastgestelde plan is de contour van de functieaanduiding "supermarkt" beperkt tot een specifieke locatie binnen het bouwvlak. Ook de functieaanduidingen "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" en "wonen" zijn op een specifieke locatie binnen het bouwvlak opgenomen.

7.2. Ten aanzien van het standpunt van Thes Nederland en Albert Heijn en andere dat het deel van de percelen buiten het bouwvlak waaraan de functieaanduidingen niet zijn toegekend niet gebruikt kan worden ten behoeve van de op de percelen gevestigde winkels, oordeelt de Afdeling als volgt.

7.3. Artikel 5, lid 5.1.1 en lid 5.1.2, van de planregels luidt:

"5.1.1 Doeleinden

De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor de in de Staat van Bedrijfsactiviteiten genoemde bedrijven van categorie 2 of lager;

[...]

5.1.2 Inrichting

Ten behoeve van deze bestemming zijn toegelaten:

[...]

f. overige bijbehorende voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen."

In artikel 1, lid 1.68, van de planregels wordt onder nutsvoorziening verstaan: "een voorziening ten behoeve van het openbaar nut, zoals transformatorhuisjes, schakelhuisjes, duikers, gemaalgebouwtjes en telefooncellen;"

7.4. De raad heeft toegelicht dat de beperking van de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" tot de contour van de bestaande bebouwing er niet aan in de weg staat om de omliggende gronden te gebruiken voor parkeren ten behoeve van de supermarkt en slijterij. Volgens de raad wordt dit gebruik op grond van artikel 5, lid 5.1.2, onder f, van de planregels mogelijk gemaakt.

De Afdeling overweegt dat artikel 5, lid 5.1.2, onder f, van de planregels weliswaar in nutsvoorzieningen voorziet, maar niet uitdrukkelijk ook in parkeervoorzieningen.

Parkeervoorzieningen ten behoeve van specifieke bedrijven vallen in beginsel niet onder het begrip nutsvoorziening als omschreven in de planregels. Voorts hebben parkeervoorzieningen voor deze bedrijven een veel groter ruimtebeslag dan de in artikel 5, lid 5.1.2, onder f, van de planregels genoemde nutsvoorzieningen. Nu de raad beoogde parkeervoorzieningen mogelijk te maken, was het aangewezen dit in de bestemmingsomschrijving van de planregels op te nemen. Gelet op het vorenstaande is artikel 5, lid 5.1.2, van de planregels in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Het betoog slaagt.

7.5. Ten aanzien van het standpunt van Thes Nederland en Albert Heijn en andere dat de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" binnen het bouwvlak ten onrechte op een specifieke locatie zijn opgenomen, oordeelt de Afdeling als volgt.

7.6. Artikel 5, lid 5.1.1, van de planregels luidt:

"De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor de in de Staat van Bedrijfsactiviteiten genoemde bedrijven van categorie 2 of lager;

en daarnaast geldt dat:

[...]

h. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - slijterij' een slijterij met een maximum bruto-vloeroppervlak van 120 (m²) is toegestaan;

i. ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt', uitsluitend op de begane grond een supermarkt met een maximum bruto-vloeroppervlak van 3250 (m²) is toegestaan;

[...]"

7.7. In de plantoelichting staat dat uit de hoge leegstandcijfers van onder meer winkelpanden blijkt dat sprake is van een fors overaanbod aan "retailmeters". Om grip te krijgen op dit overaanbod hebben acht regionaal samenwerkende gemeenten de Retailstructuurvisie opgesteld. Het doel van de Retailstructuurvisie is het behouden van een kleiner aantal, maar goed over de regio verspreide en aantrekkelijke winkelclusters die vanuit leefbaarheidsoogpunt zoveel mogelijk zijn gesitueerd in wijken en buurten. Nu de winkels niet in een aangewezen voorzieningencluster liggen, zijn deze beleidsmatig niet meer wenselijk op deze locatie, aldus de plantoelichting. Volgens de raad is het aangewezen om de mogelijkheid van uitoefening van slijterij- en supermarktactiviteiten op de in het geding zijnde locatie zo beperkt mogelijk te houden. Daarom zijn de functieaanduidingen voor een beperkte locatie toegekend, waarbij is aangesloten bij het huidige feitelijke gebruik, aldus de raad.

7.8. De Afdeling overweegt dat, hoewel de Retailstructuurvisie ervan uitgaat dat solitaire winkelvestigingen teruggebracht moeten worden, er in het onderhavige geval evenwel voor is gekozen om het gebruik positief te bestemmen. Voor de continuïteit van de winkels is het volgens Thes Nederland en Albert Heijn en andere van belang om de gebouwen te kunnen renoveren en de winkelruimten logischer te herindelen. In artikel 5, lid 5.1.1, onder h en i, van de planregels is opgenomen dat ter plaatse van de in die leden opgenomen aanduidingen een slijterij en een supermarkt is toegestaan met een maximum bruto-vloeroppervlak van 120 m² onderscheidenlijk 3.250 m². Nu in de planregels een maximum bruto-vloeroppervlak is opgenomen en de slijterij- en supermarktactiviteiten daarmee, in overeenstemming met het beleidsuitgangspunt uit de Retailstructuurvisie, al beperkt worden, heeft de raad niet

deugdelijk gemotiveerd waarom hij de contour van de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" op een specifieke locatie binnen het bouwvlak op de verbeelding heeft opgenomen. Daarbij is ter zitting gebleken dat er concrete plannen waren om te renoveren, aangezien in het verleden meerdere aanvragen daartoe zijn ingediend. Nu met een herindeling ook de locatie van de woning kan worden gewijzigd, heeft de raad evenmin deugdelijk gemotiveerd waarom hij de functieaanduiding "wonen" op een vaste locatie binnen het bouwvlak op de verbeelding heeft opgenomen. Gelet op het vorenstaande berust het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.
Het betoog slaagt.

7.9. Voor zover het betoog van Thes Nederland aldus moet worden begrepen dat zij beoogt te betogen dat zij een uitbreiding wenst van het maximum bruto-vloeroppervlak van meer dan 120 m² en 3.250 m², overweegt de Afdeling dat dit in strijd is met het beleid, aangezien het beleid uitgaat van een beperking van de "retailmeters". Nu Thes Nederland verder geen bijzondere omstandigheden naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling in hetgeen Thes Nederland heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat raad niet in redelijkheid in overeenstemming met zijn beleid een uitbreiding van het maximum bruto-vloeroppervlak niet mogelijk heeft gemaakt.

Het betoog faalt.

Bedrijfswoning

8. Thes Nederland kan zich niet verenigen met de op de verbeelding opgenomen functieaanduiding "wonen". Volgens Thes Nederland was in het ontwerpplan de functieaanduiding "bedrijfswoning" opgenomen en is deze bij de vaststelling van het plan ten onrechte gewijzigd in "wonen". Zij vreest dat als de bedrijfswoning wordt bestemd als een gewone woning, voor de woning strengere normen zullen gelden dan die voor een bedrijfswoning.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor de locatie van de aanduiding "wonen" is aangesloten bij de vergunde situatie. In het voorheen geldende plan "Heerlen-Noord" was het door middel van een aanduiding mogelijk om een woning te realiseren binnen de bedrijfsbestemming. Dit was in het ontwerpplan ten onrechte niet overgenomen. Verder kan uit de tekening behorende bij de vergunning voor het bouwen van de woning niet worden afgeleid dat het een bedrijfswoning betreft, aldus de raad. De raad stelt verder dat de woning niet is aangeduid als bedrijfswoning, omdat de woning niet voldoet aan de in artikel 1, lid 1.19, van de planregel opgenomen begripsbepaling van bedrijfswoning.

8.2. Artikel 5, lid 5.1.1, van de planregels luidt:

"De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor de in de Staat van Bedrijfsactiviteiten genoemde bedrijven van categorie 2 of lager;

[...]

j. ter plaatse van de aanduiding 'wonen' één woning is toegestaan."

Ingevolge artikel 1, lid 1.19, van de planregels wordt onder bedrijfswoning verstaan: "een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is;"

8.3. Thes Nederland heeft ter zitting toegelicht dat de woning ter voorkoming van onregelmatigheden wordt bewoond door een burger die in dienst is van Albert Heijn. Het huidige feitelijk gebruik is in overeenstemming met de omschrijving van een bedrijfswoning. Verder is ter zitting de voor de woning verleende vergunning besproken. Uit de vergunning blijkt dat deze destijds is verleend voor een bedrijfswoning. Nu de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom de vergunde bedrijfswoning niet als zodanig is bestemd, berust het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Overig

9. Thes Nederland 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. Thes Nederland heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

10. Gelet op hetgeen in 7.4 is overwogen ziet de Afdeling in hetgeen Thes Nederland en Albert Heijn en andere hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van het besluit te betrachten zorgvuldigheid wat betreft artikel 5.1, lid 5.1.2, van de planregels voor zover daarin niet is voorzien in parkeervoorzieningen.

Gelet op hetgeen in 7.8 en 8.3 is overwogen ziet de Afdeling in hetgeen Thes Nederland en Albert Heijn en andere hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering berust, wat betreft de functieaanduidingen "supermarkt", "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" en "wonen" voor de percelen Schandelerboord 19-25. Gelet hierop behoeft hetgeen Thes Nederland en Albert Heijn en andere voor het overige ten aanzien van de percelen Schandelerboord 19-25 hebben aangevoerd, geen bespreking meer.

De beroepen van Thes Nederland en Albert Heijn en andere zijn gegrond. Het bestreden besluit dient op deze punten wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

Opdracht

11. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. De raad heeft daarbij de keuze tussen de volgende opties:

- de contour van de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" overeen te laten komen met de contour van de aan de percelen Schandelerboord 19-25 toegekende bestemming "Bedrijf", zodat de gronden binnen en buiten het bouwvlak kunnen worden gebruikt ten behoeve van de supermarkt en de slijterij. De Afdeling merkt hierbij op dat de raad ter zitting te kennen heeft gegeven er geen bezwaar tegen te hebben als de aanduiding deels op het onbebouwd deel van de bestemming "Bedrijf" komt te liggen.

Op deze wijze kan binnen het bouwvlak de gewenste indeling worden gerealiseerd van de

supermarkt en de slijterij met inachtneming van het maximum bruto-vloeroppervlak. Daarnaast moet de raad een regeling treffen voor de aanwezigheid van de bedrijfswoning binnen het bouwvlak.

Verder dient de raad in artikel 5.1, lid 5.1.2, van de planregels tot uitdrukking te laten komen dat parkeervoorzieningen mogelijk zijn.

of

- de contour van de functieaanduidingen "supermarkt" en "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" overeen te laten komen met het bouwvlak, zodat binnen het bouwvlak de gewenste indeling kan worden gerealiseerd van de supermarkt en de slijterij met inachtneming van het maximum bruto-vloeroppervlak.

Daarnaast moet de raad een regeling treffen voor de aanwezigheid van de bedrijfswoning binnen het bouwvlak.

Verder dient de raad in artikel 5.1, lid 5.1.2, van de planregels tot uitdrukking te laten komen dat parkeervoorzieningen mogelijk zijn.

Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Proceskosten

12. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding.

De raad dient ten aanzien van Thes Nederland en Albert Heijn en andere op hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] ongegrond;

II. verklaart de beroepen van Thes Nederland N.V. en Albert Heijn B.V. en andere gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Heerlen van 25 oktober 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "MSP" voor zover het betreft de functieaanduidingen "supermarkt", "specifieke vorm van detailhandel - slijterij" en "wonen" voor de percelen Schandelerboord 19-25 en wat betreft artikel 5.1, lid 5.1.2, van de planregels voor zover daarin niet is voorzien in parkeervoorzieningen;

IV. draagt de raad van de gemeente Heerlen op om binnen twintig weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Heerlen tot vergoeding van bij Thes Nederland N.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Heerlen tot vergoeding van bij Albert Heijn B.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door

een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
VI. gelast dat de raad van de gemeente Heerlen aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Thes Nederland N.V. en € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Albert Heijn B.V. en andere vergoedt, met dien verstande dat wat dat laatste betreft bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

w.g. Helder w.g. Melse
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2019

191-877.

#1definitie: voor het verklaren van definities